

GUÍA METODOLÓGICA PARA EL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN A POLÍTICAS PÚBLICAS



Dirección de Seguimiento y
Evaluación de Políticas Públicas

Guía metodológica para el Seguimiento y la Evaluación a Políticas Públicas



Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas

2014



Directora
Tatyana Orozco de la Cruz

Subdirectora Territorial y de Inversión Pública
Paula Ximena Acosta

Subdirector Sectorial
Jaime Torres Melo

Director de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas
Orlando Gracia Fajardo

CONTENIDO

PRESENTACIÓN

El seguimiento y la evaluación de políticas públicas son elementos esenciales para la administración pública, ya que permiten la retroalimentación constante para la toma decisiones orientadas a la construcción de un futuro próspero para los colombianos. En este sentido, desde la década de los noventa se han realizado grandes esfuerzos por crear, articular, mantener, expandir, estandarizar y fortalecer un sistema que le permita al Gobierno Nacional velar por el cumplimiento de sus metas. El fruto de este arduo trabajo es el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia) del Departamento Nacional de Planeación, el cual cuenta con dos grandes pilares: Sinergia Seguimiento y Sinergia Evaluaciones.

A partir de un modelo general arraigado en la literatura académica Sinergia ha venido adaptándose a las realidades, retos y necesidades del país. Para cada componente se plantean fases con áreas de competencia secuenciales y rigurosamente delimitadas, que garantizan el adecuado cumplimiento de las labores de seguimiento y evaluación. Finalmente, se definen una serie de actividades que aseguran que en el día a día se presente una aplicación óptima, homogénea y ordenada de los pasos necesarios para lograr los objetivos misionales de la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas.

Dada la complejidad de los retos trazados, hemos decidido desarrollar una serie de guías metodológicas destinadas a profundizar en los múltiples aspectos que atañen a la construcción y adecuada implementación de modelos de seguimiento y evaluación. Todo ello con el ánimo de contribuir al fortalecimiento de la cultura de la gestión pública orientada a resultados en Colombia.

En la presente guía se ha intentado plasmar con la mayor claridad y detalle posible las bases conceptuales, construcción, actividades y productos propios de los procesos de seguimiento y evaluación, con el objetivo de familiarizar al lector con la tarea que se viene adelantando en pos de conseguir una administración pública efectiva, eficaz y de calidad, capaz de encaminar al país en la senda del desarrollo sostenible. De igual forma, este documento fue diseñado para servir de insumo a quienes quieran adaptar el modelo Sinergia.

Orlando Gracia Fajardo
Director de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas

Introducción

La Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP) del Departamento Nacional de Planeación (DNP), comprometida con el fortalecimiento de las capacidades del Gobierno para la gestión pública orientada a resultados, presenta esta guía metodológica, en la que se plasma, de forma clara y sencilla, la manera en que Sinergia realiza tanto el seguimiento como la evaluación, entendiéndolos como elementos fundamentales que conllevan a la retroalimentación y el fortalecimiento de las políticas públicas como mecanismos transformadores del valor público. Lo anterior es particularmente relevante para aquellas políticas priorizadas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el cual se constituye en la carta de navegación del Ejecutivo a lo largo del periodo de gobierno. Precisamente este rol protagónico del PND, hace que sea de suma importancia velar por su adecuada ejecución con el fin de garantizar que el accionar del Estado se refleje en resultados tangibles, que en efecto contribuyan a mejorar las condiciones socioeconómicas de la población.

En efecto, el seguimiento a los resultados del PND, además de retroalimentar el ciclo de la política pública, provee información permanente sobre el avance en la implementación de una intervención específica contrastando los resultados logrados frente a las metas propuestas. Esto le permite generar oportunamente alertas tempranas para la toma de los correctivos necesarios que conlleven al **logro efectivo** de las metas planteadas. De allí que el continuo avance de Sinergia en los temas de seguimiento a las políticas públicas contribuya al mejoramiento continuo de la administración pública y a la consolidación del modelo de gobernabilidad, a través de una rendición de cuentas transparente y clave dentro de las prácticas del *buen gobierno*[1].

En lo concerniente a evaluaciones, a partir de la priorización de una serie de intervenciones estratégicas a ser evaluadas en una vigencia, el proceso se encamina a la realización de un ejercicio metodológicamente riguroso sobre uno o varios eslabones de la cadena de valor de la intervención seleccionada, con el ánimo de generar recomendaciones orientadas a mejorar el diseño, la implementación, la ejecución y los efectos de un plan, política, programa o proyecto.

La presente guía se encuentra dividida en 3 secciones. La primera presenta una breve sinopsis de la evolución del Sistema Nacional de Gestión y Resultados (Sinergia), haciendo énfasis en sus principales hitos normativos, metodológicos y tecnológicos. La segunda sección aborda el proceso de seguimiento a políticas públicas, explorando su marco conceptual, organización y funcionamiento. Finalmente, la tercera sección presenta las características y las fases estructurantes del proceso de evaluación de políticas públicas.

1 El buen gobierno se entiende como "*un conjunto de responsabilidades y prácticas, políticas y procedimientos […] que proveen una directiva estratégica, aseguran el logro de objetivos, controlan el riesgo y utilizan recursos con responsabilidad y rendición de cuentas*" (*Building Better Governance. Australian Public Service Commission, 2007*). En: Bases de PND 2010-2014 "Prosperidad para todos", (DNP, 2011, pág. 471).

2. Sinergia

El Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia) fue creado con el fin de evaluar y hacer seguimiento a las políticas públicas, especialmente aquellas delineadas en el Plan Nacional de Desarrollo, que han de guiar el actuar del sector público nacional durante cada cuatrienio. Este sistema está orientado a apoyar al Ejecutivo en la consecución de metas, mediante la identificación temprana de las fortalezas o debilidades en la implementación de las políticas y la medición objetiva de los resultados y logros alcanzados por las mismas.

La práctica del seguimiento y evaluación de las políticas públicas, adoptada por Colombia desde los años noventa, hace parte del enfoque de la Nueva Gerencia Pública (NGP) que surge en el marco de las reformas del Estado implementadas en el país en las dos últimas décadas del siglo XX. Este enfoque, inspirado en los modelos del sector privado, parte de definir a los administradores públicos como gerentes que deben hacer eficiente el gasto y maximizar el valor público de las intervenciones estatales (DNP, 2009).

En este sentido, la historia del seguimiento y evaluación en el país tiene su origen en la Constitución Política de 1991, donde se establece en el título XII (Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública), capitulo II (De los Planes de Desarrollo), articulo 343 que la entidad nacional de planeación tendrá a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública.

A su vez y como resultado del mandato constitucional, la Ley 152 de 1994 en el artículo 29 señaló que:

> *“corresponde al Departamento Nacional de Planeación, en su condición de entidad nacional de planeación, diseñar y organizar los sistemas de evaluación de gestión y de resultados de la administración, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, y señalar los responsables, términos y condiciones para realizar la evaluación. Dichos sistemas tendrán en cuenta el cumplimiento de las metas, la cobertura y calidad de los servicios y los costos unitarios, y establecerán los procedimientos y obligaciones para el suministro de la información por parte de las entidades”.*

Es así como, a través del CONPES 2688 de 1994, se comienza a diseñar la estrategia para el mejoramiento de la gestión pública y se crea el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia) con el propósito de “introducir una cultura de evaluación al interior de las entidades con el objeto de fortalecer la capacidad gerencial de manejo de la inversión pública”. Para desarrollar esta tarea se diseñaron dos módulos, el primero enfocado en la autoevaluación de las entidades en temas de gestión y resultados de la ejecución de las intervenciones públicas y el segundo orientado a la evaluación de las mismas por parte de los ministerios correspondientes junto con el Departamento Nacional de Planeación.

Posteriormente, partiendo de la autoevaluación como concepto clave del sistema y con la Gestión Pública Orientada a Resultados (GPOR) como hoja de ruta para la materialización de una estrategia de cambio conceptual y operacional en la administración del Estado, en el CONPES 2790 de 1995 se establecieron los diferentes instrumentos para la medición de resultados de las estrategias y programas delineados en los Planes de Desarrollo. Así mismo, con el objetivo de desarrollar en Colombia el enfoque de una GPOR, dicho documento profundizó en la nueva relación

Estado-ciudadanía consignada en la Constitución planteando el fortalecimiento de dos aspectos fundamentales de la administración estatal: la gestión integral con participación ciudadana y la capacidad institucional de los organismos y entidades gubernamentales.

La meta primordial de estas reformas era establecer instrumentos que permitieran a Colombia analizar su capacidad como Estado para articular soluciones eficientes a las problemáticas económicas y sociales del país, a través de la evaluación permanente de las estrategias y resultados de los diferentes programas que se implementan en el marco de las políticas públicas acogidas en cada uno de los Planes de Desarrollo[2] (DNP, 2010).

En este contexto se crean los planes indicativos cuatrienales (o Planes Estratégicos Sectoriales), con planes de acción anuales, como herramientas estratégicas con las cuales se comienza a realizar seguimiento y evaluación a los compromisos plasmados en el PND. En septiembre de 1995 se aplican dichos instrumentos en 12 entidades a nivel nacional. A pesar de que estos planes indicativos se desarrollaron planteando áreas estratégicas, resultados y responsables, no se asociaron estrictamente con el ejercicio de asignación presupuestal. Para subsanar dicha situación, se conformaron las Unidades de Gestión que tendrían la misión de concertar los objetivos y programas del PND, garantizar la adecuada articulación entre diferentes organismos del Estado y monitorear los compromisos de los involucrados a través de los acuerdos de eficiencia.
Estos acuerdos se refinaron en el documento de seguimiento CONPES 3002 de 1997, en el cual se propusieron diferentes metas que representaban los compromisos institucionales para una adecuada gestión y articulación conjunta alrededor del PND. Con los acuerdos de eficiencia se buscaba: i) asegurar certidumbre sobre los recursos presupuestales; ii) fijar prioridades de gasto; y iii) cumplir con los resultados previstos. Esto facilitó que en dicho año las entidades públicas con compromisos asociados al PND se esforzaran por adelantar ejercicios de planeación, seguimiento y evaluación alrededor de Sinergia, lo cual desembocó en la formulación de objetivos, indicadores y metas mucho más rigurosas.

Luego de un período de interinidad entre 1998-2000, en el año 2002 se realizó un diagnóstico sobre el Sistema que produjo estas recomendaciones:

- Robustecer el marco conceptual del sistema y aclarar sus alcances
- Determinar instancias, vínculos, competencias y responsabilidades en las entidades participantes del sistema
- Lograr una mejor articulación y efectividad en los procesos de seguimiento y evaluación
- Intensificar la articulación y celeridad entre los procesos de planeación, presupuestación, seguimiento y evaluación
- Ofrecer información oportuna, periódica y confiable

Partiendo de lo anterior, y en el marco de la Directiva Presidencial 10 de 2002 y el Programa de Reforma de la Administración Pública (PRAP), Sinergia inició un proceso de reforma que buscaba su fortalecimiento en torno a tres grandes objetivos: i) contribuir a mejorar la eficacia y el impacto de las políticas, programas e instituciones del Estado; ii) incrementar la eficiencia y transparencia en la programación y asignación de los recursos públicos; y iii) estimular la transparencia en la gestión pública, integrando de manera activa el control ciudadano.

2 Este proceso inició en noviembre de 1991 con el Seminario "*Sistemas de evaluación ex post aplicables al sector público*", convocado por el DNP y con asistencia del Ministerio de Hacienda, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, miembros de la Asamblea Constituyente del 91, representantes del sector privado colombiano y funcionarios del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo y la Contraloría General de los Estados Unidos.

Este proceso de reforma significó también un rediseño de los componentes del Sistema y la incorporación de herramientas modernas en la línea de la Gestión Orientada a Resultados, dentro de las cuales es importante resaltar la relevancia del Sigob[3], la agenda anual y cuatrienal de evaluaciones de impacto, el informe al congreso y algunos otros mecanismos de rendición de cuentas.

En particular, con la entrada en operación del Sigob se buscaba producir información de corto plazo sobre los resultados de las políticas plasmadas en el PND, con la intención de que el Alto Gobierno y la ciudadanía pudieran hacer seguimiento a los principales compromisos del Gobierno Nacional. El Sigob permitió que se registraran avances en línea, lo que facilitó la labor de reporte de información de seguimiento por parte de los sectores al Sistema. Esta herramienta, de gran utilidad para la rendición de cuentas, fue inicialmente suministrada por el PNUD, sin embargo, gracias a las diferentes mejoras que se le introdujeron en la Dirección, los derechos de propiedad intelectual sobre el sistema se adquirieron en 2008. Estas reformas tecnológicas condujeron al diseño de metodologías de seguimiento a la gestión, técnicas de análisis y uso de la información, así como a la definición de roles y responsabilidades frente al cumplimiento de metas y la realización de frecuentes ejercicios de capacitación a funcionarios públicos.

Ante las crecientes necesidades del Gobierno y al posicionamiento alcanzado por los productos del seguimiento, desde el año 2009 se empezó a adelantar una reingeniería del Sigob en aras de lograr una mayor articulación y cohesión alrededor de Sinergia. El Sigob se transformó en Sismeg (actual Sinergia Seguimiento), transición que posibilitó forjar una visión integral de la manera como las entidades y los diferentes actores del Sistema aportan a la consecución de los compromisos sectoriales adquiridos por el Ejecutivo y a los objetivos de las políticas transversales del PND. En cuanto a Evaluaciones, se revisaron los procesos y se articularon a los objetivos del PND, lo que ha permitido contar con información más pertinente y ajustada a las necesidades del gerente público en la gestión de las políticas.

Finalmente, cabe destacar el papel otorgado a Sinergia en el marco de la Ley 1450 de 2011, a través de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para todos". En el Capítulo 6 (Soportes transversales de la prosperidad democrática), en la sección sobre Buen Gobierno, el Artículo 228 establece que:

> *"El seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo se realizará a través del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados –Sinergia– diseñado con el objeto de realizar un seguimiento a la gestión de las entidades del gobierno y realizar una evaluación efectiva de los resultados e impactos de las políticas públicas, en cumplimiento de los objetivos de desarrollo del país, el cual comprende al Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno ,concentrado en el seguimiento continuo del desempeño de las entidades públicas y que es insumo para la toma de acciones correctivas en aras de alcanzar los objetivos del PND; y el Sistema Nacional de Evaluaciones concentrado en la valoración de las intervenciones del Estado y que sirven de insumo para los procesos de diseño y ajuste de las políticas y de la asignación de recursos públicos".*

Es importante entender a Sinergia como un sistema en constante evolución que de cara al futuro afronta importantes retos, siendo quizá los más relevantes: i) su consolidación como la principal fuente de información para la toma de decisiones en las entidades públicas; ii) su promoción como mecanismo de transparencia y rendición de cuentas hacia el ciudadano; y iii) Su rediseño tecnológico enfocado a una mayor usabilidad por parte del público en general.

3 Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno desarrollado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

3. Seguimiento estratégico a Políticas Públicas

3.1 Marco Conceptual

Definiciones

La **cadena de valor** describe una relación secuencial y lógica entre insumos, actividades, productos y resultados en la que se añade valor a lo largo del proceso de transformación total.

Los **insumos** son los factores productivos, bienes o servicios con los que se cuenta para la generación de valor. Éstos pueden ser de tipo financiero, humano, jurídico, de capital, etc.

Las **actividades** son el conjunto de procesos u operaciones mediante los cuales se genera valor al utilizar los insumos, dando lugar a un producto determinado.

Los **productos** son los bienes y servicios provistos por el Estado que se obtienen de la transformación de los insumos a través de la ejecución de las actividades.

Los **resultados** son los efectos relacionados con la intervención pública, una vez se han consumido los productos provistos por ésta. Los efectos pueden ser intencionales o no y/o atribuibles o no a la intervención pública.

Los **impactos** son los efectos exclusivamente atribuibles a la intervención pública.

Con el fin de consolidar la estrategia de GPOR, Sinergia ha fortalecido las funciones del seguimiento a políticas públicas, de tal forma que permitan tomar decisiones con menor grado de incertidumbre y mayor nivel de evidencia, haciendo más efectivo el cambio socio-económico producido por el accionar del Estado.

La estrategia de GPOR pone énfasis en los resultados y no solo en los procedimientos. Este modelo de gestión está dirigido a saber qué se hace, qué se logra y cuál es su efecto en la población; es decir, la creación de valor público[4]. Además, busca lograr consistencia y coherencia entre los objetivos estratégicos, los resultados de país y los planes de cada uno de los sectores y entidades, al facilitar la coordinación eficiente de los recursos y mejorar el proceso de toma de decisiones de política pública.

Dicho enfoque se basa, generalmente, en el modelo de generación de valor público, que utiliza la cadena de valor como estructura fundamental para la representación de las intervenciones públicas y de la cual se desprende el marco con el que se evalúa el desempeño de estas últimas (ver Figura 3).

4 Según Benington y Moore (2011), el gobierno es un sector que crea valor al utilizar los derechos de propiedad colectiva sobre los activos estatales para mejorar la calidad de vida individual y colectiva. En este sentido, el gobierno es un ingrediente clave en el camino hacia la prosperidad material, la seguridad, la sociabilidad y la justicia que los ciudadanos pueden exigir y disfrutar. La creación de valor público depende del uso legítimo de esos activos, a través de las capacidades operativas que permiten gestionar públicamente la entrega de resultados.

Como se puede observar en la Figura 1, el modelo de generación de valor público parte de la identificación y análisis de una situación socioeconómica (1) que se requiere intervenir. Este análisis permite identificar las necesidades (2) de la población objetivo, que deben estar reflejadas en la medición de las variables que se quieren afectar. A partir de la identificación y diagnóstico de estas necesidades, se diseña la intervención pública para solucionar dicha problemática. Posteriormente, se determinan sus objetivos (3), que especifican la solución a la situación identificada, y se procede a determinar **la cadena de valor**, que es la relación secuencial y lógica entre insumos (4), actividades (5), productos (6) y resultados (7). Sin embargo, los resultados pueden ser influenciados por factores externos (8), lo que hace necesario llevar a cabo mediciones de impacto (9) de la intervención pública para aislarlos. Finalmente, los resultados afectan la situación socio-económica inicial y comienza nuevamente el ciclo de generación de valor público.

Figura 1

Modelo de generación de valor público

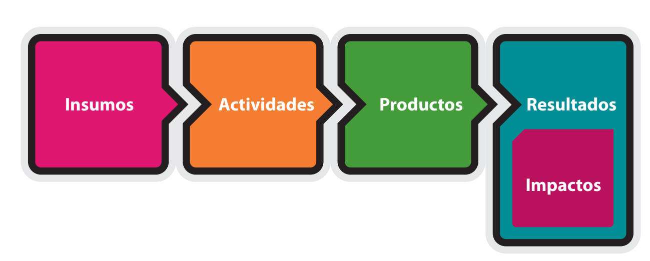


Fuente: Elaboración propia con base en van Dooren, Bouckaert y Halligan (2010).

De esta manera, la cadena de valor se constituye en el eje central del marco conceptual de Sinergia Seguimiento, ya que mediante una relación secuencial y lógica hace explícito el proceso de generación de valor público por parte del Estado.

Figura 2

Cadena de valor



Fuente: DSEPP-DNP.

La cadena de valor guarda relación con el proceso de producción de la teoría económica tradicional en donde, a través de la mezcla de factores productivos y una tecnología dada, los insumos son transformados en un bien o servicio. Sin embargo, la diferencia con la visión económica tradicional, parte del hecho de que, en este caso, dichos bienes y servicios responden a una necesidad social identificada dentro de la esfera pública, es decir, tienen como único propósito solucionar una situación socio-económica adversa. Por lo tanto, los productos deben contribuir a la generación de resultados (sean estos inmediatos, intermedios o finales) susceptibles de mediciones de impacto.

Así mismo, el marco de desempeño de las intervenciones públicas (ver Figura 3) parte del modelo de generación de valor público y conserva a la cadena de valor como estructura fundamental. Con base en esa estructura lógica se pueden realizar los análisis de productividad y eficiencia del gasto, así como de eficacia, efectividad, costo-efectividad y calidad[5] de las intervenciones públicas; estos permiten generar información útil para evaluar la gestión pública orientada a resultados.

5 Para una revisión de todas las relaciones transversales de desempeño, ver van Dooren, Bouckaert y Halligan (2010).

Definiciones

La **información de desempeño** hace referencia a los indicadores, datos y análisis provenientes de la estructura lógica de una intervención pública, es decir, del análisis de las relaciones transversales de la cadena de valor: productividad, eficiencia, eficacia, efectividad, costo-efectividad y calidad.

La **productividad del gasto** mide qué tan bien un proceso de servicio particular logra transformar insumos (cuyos costos son financiados con gasto público) en productos.

La **eficiencia del gasto** mide la máxima cantidad de producto que un nivel dado de insumos puede generar o, alternativamente, el nivel mínimo de insumos que se requiere para generar una cantidad dada de producto.

La **eficacia** se entiende como el grado de cumplimiento de las metas y objetivos a nivel de productos y resultados.

La **efectividad** es el grado en el que los resultados deseados se alcanzan a través de los productos.

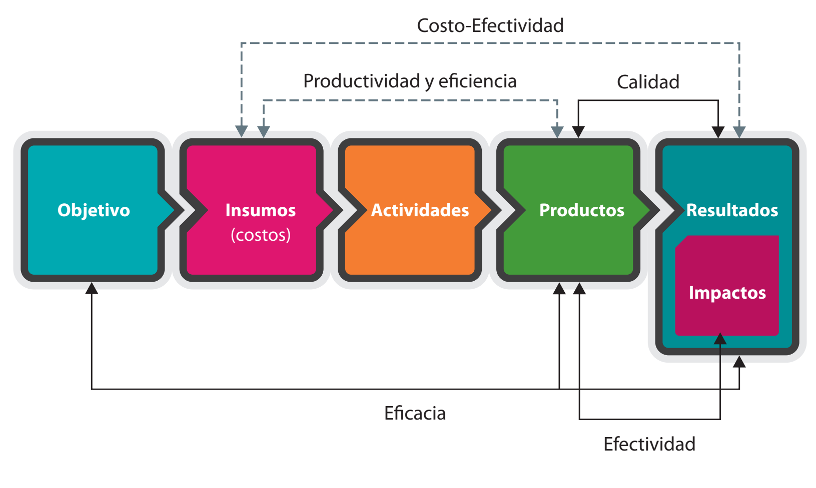
El **costo-efectividad** relaciona el costo promedio por cada unidad de resultado final alcanzado.

La **calidad** mide el grado en que el producto suministrado por una intervención pública cumple con las expectativas y necesidades de la población.

Sinergia busca medir específicamente las dimensiones de eficacia, efectividad y calidad de la gestión pública en la consecución de los objetivos priorizados por el gobierno.

Figura 3

Marco de desempeño de las intervenciones públicas



Fuente: DSEPP-DNP.

El análisis de las otras relaciones transversales (productividad, eficiencia y costo-efectividad) es propio de otros actores dentro del Gobierno Nacional, siendo Sinergia un referente de generación de información para su medición.

De esta manera, la cadena de valor se convierte en el eje estructurador del proceso de seguimiento, ya que permite analizar integralmente el desempeño de la política pública. En este sentido, posibilita retroalimentar el proceso de generación de valor público al producir información que permite verificar el logro de objetivos en términos de entrega de bienes y servicios, resultados alcanzados e impactos atribuibles a la intervención pública.

En particular, el proceso de seguimiento se enfoca en determinar el logro de las metas gubernamentales en los eslabones de producto y resultado, ofreciendo información de manera continua sobre los avances en el cumplimiento de las metas de política pública establecidas en el PND.

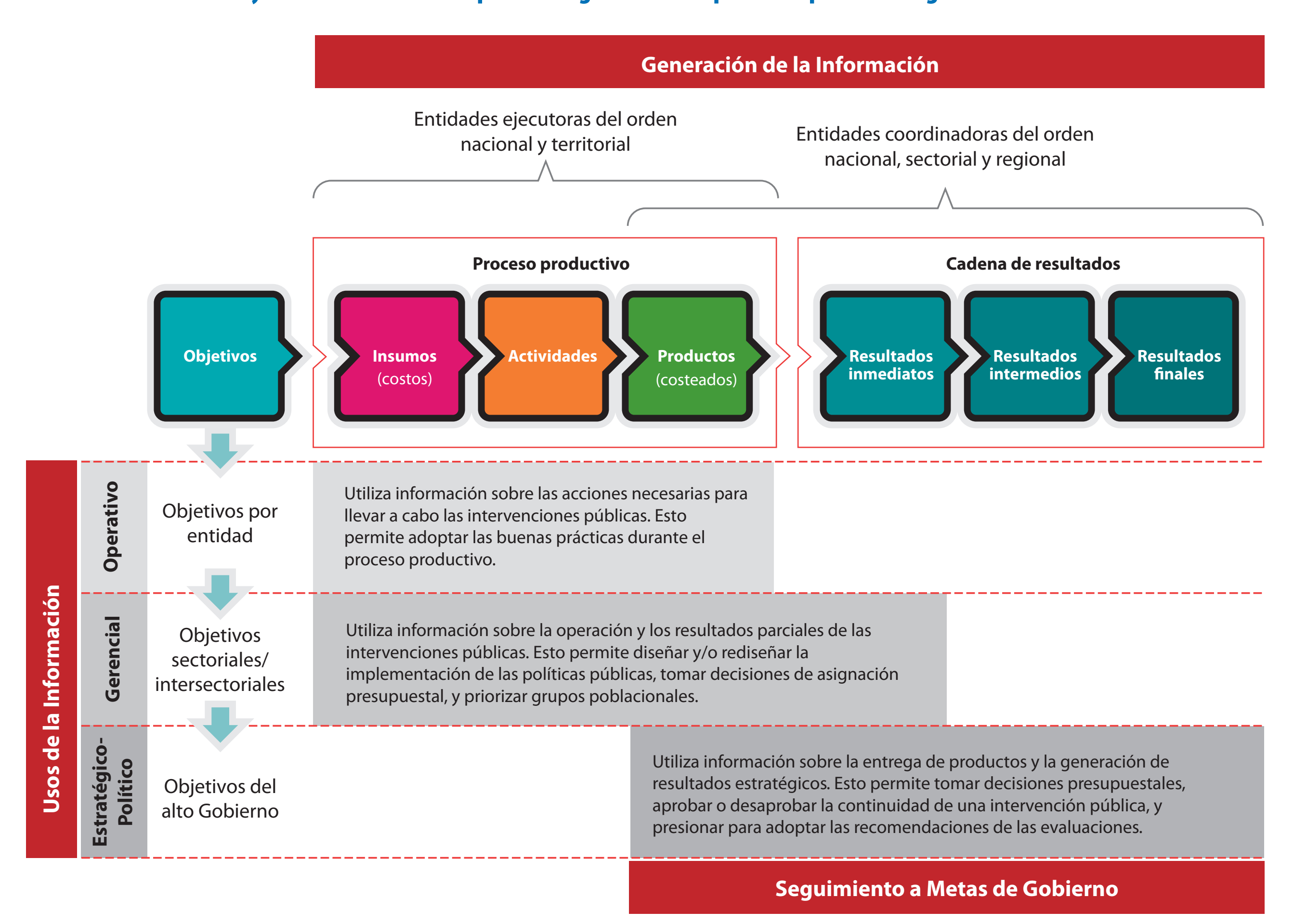
3.2 Generación y uso de información para el seguimiento a políticas públicas

En el marco de la GPOR es fundamental generar información de manera sistemática que permita medir los avances y el cumplimiento de las metas de las intervenciones gubernamentales, sin lo cual sería imposible llevar a cabo el proceso de seguimiento.

En este sentido y tal como se mencionó anteriormente, el proceso de generación de información para el seguimiento se vincula con el esquema lógico de la cadena de valor, y requiere de la formulación y selección de indicadores para cada uno de sus eslabones. Sin embargo, la generación y uso de la información, dependerá de su nivel de incidencia en la toma de decisiones (Figura 4).

Figura 4

Generación y uso de información para el seguimiento a políticas públicas según la cadena de valor



Fuente: DSEPP-DNP.

En la parte superior de la cadena de valor, presentada en la Figura 4, se especifican los **actores generadores de información**. Como se puede observar, las entidades y unidades ejecutoras del orden nacional y territorial son las encargadas de proveer información sobre la operación de la intervención pública en todo lo referente a la entrega de bienes y servicios, es decir, desde los insumos hasta los productos. La mayoría de esta información se recolecta a través de registros administrativos, dada su naturaleza operativa.

Por otra parte, las entidades coordinadoras del orden nacional, sectorial o regional son las encargadas de recopilar y generar información a nivel de productos y resultados. La mayoría de esta información se recolecta a través de encuestas, en la medida que es necesario medir los efectos sobre los beneficiarios de la política pública.

En la parte inferior de la cadena de valor, presentada en la Figura 4, se especifican tres niveles de **uso de la información**: i) operativo, ii) gerencial y iii) estratégico, relacionados respectivamente con, la entidad (como unidad ejecutora), los sectores y las comisiones intersectoriales (como unidades de coordinación operacional), y el alto gobierno (como responsables de coordinar estratégicamente del accionar del Estado). Cada uno de estos niveles se define teniendo en cuenta el uso de información generada en cada uno de los eslabones de la cadena, que depende del nivel de incidencia en la toma de decisiones.

A nivel operativo la información se utiliza para identificar las acciones y medios necesarios para entregar los productos. A su vez, este nivel es el encargado de internalizar las buenas prácticas que conduzcan a un uso más eficiente de los recursos.

En el nivel gerencial, se utiliza la información sobre la operación y los resultados parciales de las intervenciones públicas. Esto permite diseñar y/o rediseñar la implementación de las políticas públicas, tomar decisiones de asignación presupuestal y priorizar el gasto en grupos poblacionales específicos.

Por último, el nivel estratégico utiliza solo información relacionada con la entrega de productos y la generación de resultados priorizados por el gobierno, es decir, no tiene en cuenta la totalidad de la información resultante de los productos y resultados generados por cada una de las entidades, sino solo aquella considerada estratégica. Esto permite tomar decisiones presupuestales, aprobar o desaprobar la continuidad de una intervención pública y definir los mecanismos de coordinación necesarios para alcanzar los resultados de política priorizados. En consecuencia, el Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno está enfocado en el nivel estratégico.

Nótese que, el eslabón de Productos es el engranaje entre los diferentes actores que generan y usan la información, dado que es a través de éste, que se alinean los esfuerzos para que las acciones descentralizadas de los ejecutores tengan coherencia con los resultados estratégicos.

3.3 El Sistema de Seguimiento a Metas del Gobierno

Partiendo de la cadena de valor y sus beneficios en la generación y uso de la información, el Gobierno Nacional adoptó un esquema de seguimiento, que se entiende como un proceso continuo y sistemático de diseño, recolección y análisis de información, que permite determinar el grado de avance de las políticas públicas.

Por consiguiente, el proceso de seguimiento le permite al Gobierno: i) generar alertas tempranas para la consecución de sus metas; ii) pro-

ducir información pertinente para la acertada toma de decisiones de política pública, reduciendo la incertidumbre y aumentando las evidencias; iii) incrementar la transparencia y fortalecer el proceso de rendición de cuentas; y iv) evaluar el desempeño de ministerios y agencias del Gobierno.

En este sentido, el modelo implementado por Sinergia está basado en la GPOR, lo que permite estructurar la información del Sistema para verificar el logro de objetivos en términos de productos entregados y resultados alcanzados.

Sin embargo, para contar con un adecuado sistema de seguimiento a políticas públicas es necesario aplicar el marco conceptual y operativo expuesto, a través de una serie de pasos enmarcados en tres grandes fases:

1. Fase 1: Construcción del Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno
2. Fase 2: Actividades del proceso de seguimiento
3. Fase 3: Productos del proceso de seguimiento

En la primera fase se construye el sistema de seguimiento a partir de la formulación de las políticas públicas estratégicas en el PND y los Planes Estratégicos Sectoriales (PES). En una segunda fase, se realizan las actividades del proceso de seguimiento entre las que se encuentran el registro, reporte y análisis de la información, entre otras. Finalmente, y con base en lo realizado en las dos primeras fases, se elaboran productos como el balance de resultados, el informe al congreso, los tableros de control y la encuesta de percepción, que permiten mejorar el proceso de generación de valor público.

3.3.1 **Fase 1**: Construcción del Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno

Como se mencionó anteriormente, la construcción del Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno se lleva a cabo a partir de la formulación del PND y los PES, estos documentos son la base fundamental para determinar el esquema de seguimiento. En este sentido, la fase 1 cuenta con tres etapas, que se retroalimentan permanentemente durante todo el proceso de planeación nacional:

A. Formulación del Plan Nacional de Desarrollo
B. Formulación de los Planes Estratégicos Sectoriales
C. Puesta en Marcha del Sistema de Seguimiento

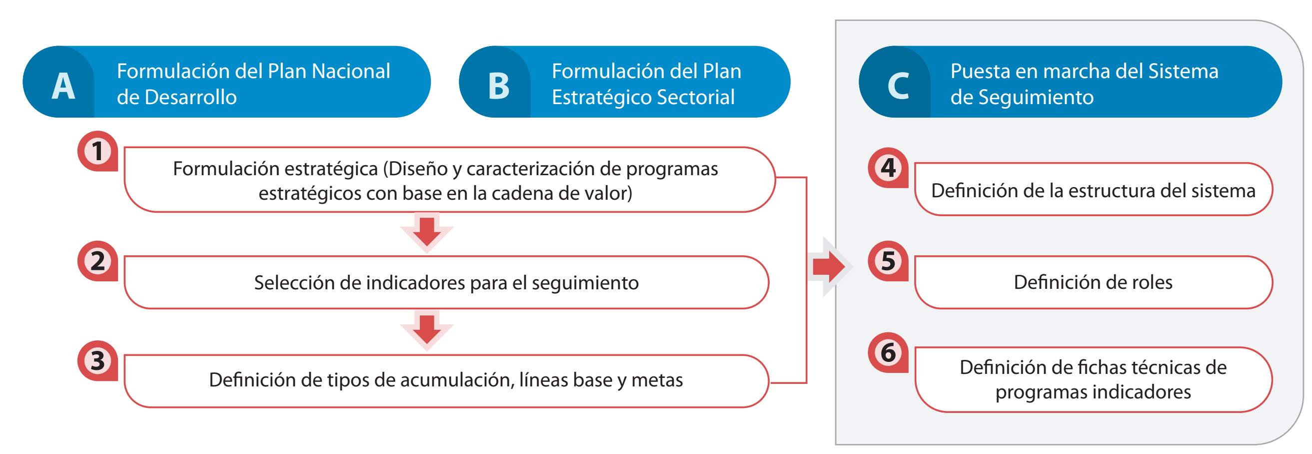
Los pasos para la construcción del Sistema se Seguimiento a Metas de Gobierno son:

1. Formulación estratégica (Diseño y caracterización de programas estratégicos con base en la cadena de valor)
2. Selección de indicadores para el seguimiento
3. Definición de tipos de acumulación, líneas base y metas
4. Definición de la estructura del sistema de seguimiento
5. Definición de actores y roles en el sistema de seguimiento
6. Definición de fichas técnicas de programas e indicadores

La Figura 5 muestra de manera esquemática la relación entre las etapas y pasos necesarios para la construcción del Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

Figura 5

Etapas y pasos para la construcción del Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno



Fuente: DSEPP–DNP.

Paso 1: Formulación estratégica para el seguimiento a metas de Gobierno (con base en la cadena de valor)

Las metas de gobierno deberán definirse con base en la Formulación Estratégica, entendida como el proceso en el cual se identifican y relacionan los resultados con los productos, así como, los medios y acciones necesarias para alcanzarlos. De esta forma, el diseño, implementación y seguimiento de las intervenciones públicas harán posible mejorar el desempeño gubernamental en la generación de valor público. El mecanismo para enmarcar dicho proceso se realiza mediante la formulación del PND, en particular, mediante la definición de sus programas estratégicos, los cuales materializan las estrategias definidas en el PND.

Por consiguiente, la implementación del proceso de formulación estratégica permite:

- Propiciar un diseño integrado y articulado de las intervenciones del Estado, sobre la base del logro de resultados en favor de la población.
- Establecer una relación lógica, clara y verificable entre los resultados que se esperan obtener y los medios definidos para alcanzarlos.
- Integrar la planeación nacional, sectorial e institucional con el presupuesto, que cuantifica los insumos y productos a entregar en términos de cantidades y su equivalente en unidades monetarias.
- Identificar actores y establecer responsabilidades claras en la generación de productos y resultados, particularmente entre los involucrados en la gestión de las entidades y programas del Estado.
- Estructurar y reforzar el seguimiento a metas de gobierno, de tal forma que sea posible hacer mediciones de desempeño de las intervenciones públicas.

La formulación estratégica se fundamenta en el marco de generación de valor público, ya que, parte de la identificación de una situación socioeconómica que se debe intervenir, lo que permitirá identificar la condición de interés, su objetivo asociado y, con base en éste, la cadena de valor de la política pública.

Al ser la formulación estratégica un proceso de planificación, en el cual se parte de un futuro deseado (primero se responde “que se quiere”

lograr y luego “que se necesita” para alcanzarlo), en la práctica se debe plantear la cadena de valor del último eslabón al primero. En consecuencia, después de determinar un objetivo se identifica la relación secuencial y lógica desde los resultados hacia los productos, teniendo en cuenta su costo y presupuesto asociado.

De esta manera, la formulación estratégica contribuye al proceso de especificación de la cadena de valor y, paralelamente, estructura el accionar gubernamental, a través de la definición de programas estratégicos, para poder hacer seguimiento al desempeño del sector público.

Los procesos que conforman la formulación estratégica son:

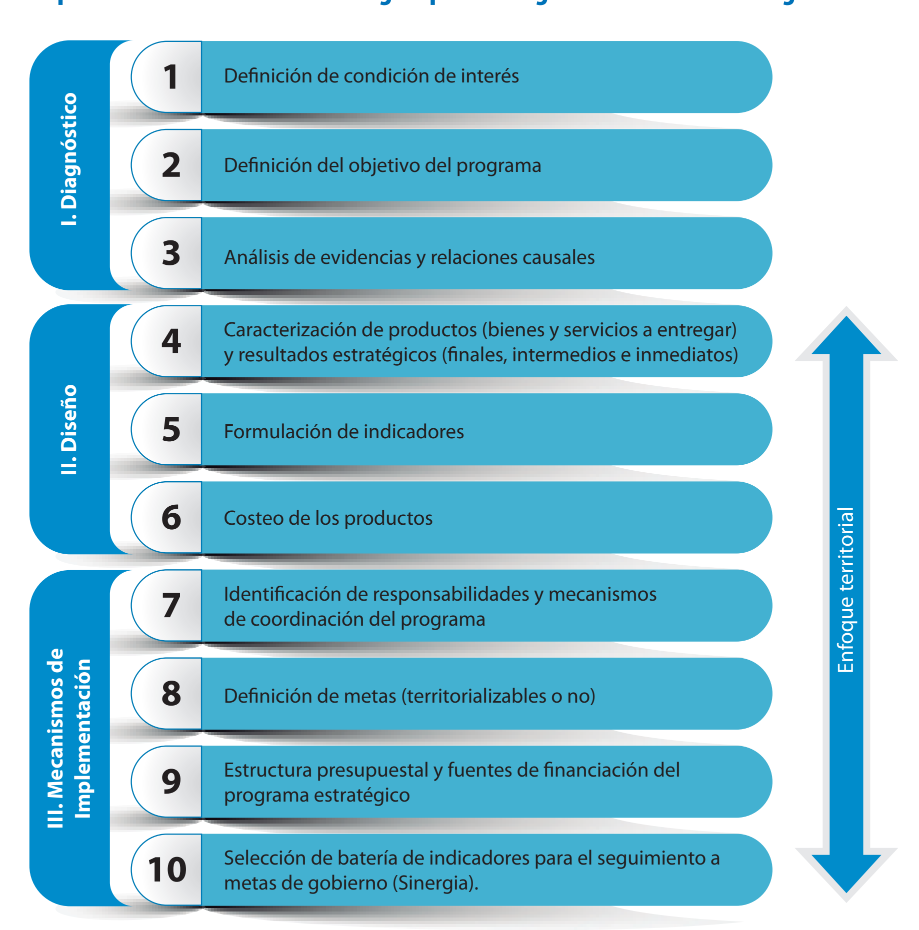
- Diagnóstico del problema o condición de interés
- Diseño del programa estratégico.
- Mecanismos de implementación

Estos procesos incluyen diez etapas que permiten consolidar y profundizar los procesos de planeación y presupuestación (Figura 6) y que, ante todo, sientan las bases para generar un sistema de seguimiento que responda a las necesidades de información de desempeño[6].

6 Para mayor detalle ver el documento: “Metodología de Formulación Estratégica para el Seguimiento a Metas de Gobierno” (DNP, 2014).

Figura 6

Etapas de la formulación estratégica para el seguimiento a metas de gobierno



Fuente: DSEPP-DNP.

La formulación estratégica se debe realizar teniendo en cuenta la naturaleza sectorial e intersectorial de las políticas públicas y requiere mecanismos de coordinación que hagan posible, desde una perspectiva estratégica, definir los compromisos públicos del gobierno en términos de resultados así como los productos y recursos necesarios para alcanzarlos.

Formulación de indicadores

La formulación estratégica tiene como uno de sus objetivos el fortalecimiento del proceso de seguimiento a metas de gobierno. Mediante un esquema lógico basado en evidencias busca que, no solo se determinen los productos y resultados para cada programa estratégico del PND, sino además sus indicadores asociados.

En consecuencia, en esta etapa se debe llevar a cabo el proceso de identificación de las variables clave (de resultado o producto) a las que se le hará seguimiento de forma periódica e ininterrumpida. Estas variables pueden expresarse mediante indicadores, es decir mediante señales que comunican o ponen de manifiesto dinámicas relevantes de su comportamiento.

Dentro de este contexto, los indicadores se convierten en la piedra angular del seguimiento al constituirse en rasgos observables que pueden ser medidos y verificados de forma objetiva.

El Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno cuenta con dos tipos de indicadores: de producto y de resultado.

Los indicadores de producto pueden definirse desde la oferta y la demanda de bienes y servicios públicos.

1. Desde la oferta se mide la generación del producto teniendo en cuenta la condición deseada (ej. entregable, producido, etc.) y su unidad de medida.
2. Desde la demanda se mide la generación del producto teniendo en cuenta su entrega a los sujetos de política. Mientras que para los bienes la entrega se refiere a la recepción del producto por el beneficiario, en el caso de los servicios la entrega constituye el mismo consumo del producto.

Los indicadores de resultado, por su parte, deben reunir seis características:

Definiciones

Un **indicador** es una representación cuantitativa (variable o relación entre variables) que permite verificar objetivamente información acerca de características, cambios o fenómenos de la realidad.

En políticas públicas, es una herramienta que entrega información cuantitativa respecto al logro en la entrega de los productos (bienes o servicios) o la generación de resultados, pudiendo cubrir aspectos cuantitativos o cualitativos de este logro (Armijo, 2005).

Un **indicador de producto** mide los bienes y servicios provistos por el Estado que se obtienen de la transformación de los insumos a través de las actividades.

Un **indicador de resultado** mide los efectos derivados de la intervención pública, una vez se han consumido los bienes y servicios proveídos por ésta.

1. Tema: ¿Qué situación se pretende afectar con la intervención pública? Una característica esencial de este elemento es que debe ser susceptible de ser modificado.
2. Sujeto: ¿Quiénes son los beneficiarios de la intervención pública? Es decir, ¿cuál es la población objetivo?
3. Efecto esperado: ¿Cuál es el cambio que se va a generar con la intervención pública?
4. Meta: ¿Qué valor se espera tome el indicador tras la implementación de la intervención pública?
5. Temporalidad: ¿En cuánto tiempo se alcanzará la meta? Es decir, el período que tomará lograr el resultado.
6. Territorialidad: ¿Dónde se busca generar el efecto?

De esta manera, basados en el modelo causal de la cadena de valor, se formulan los indicadores de los programas estratégicos. Sin embargo, no todos los indicadores allí definidos requieren seguimiento y, por tanto, se deben priorizar los indicadores más relevantes y factibles de medición.

Definición de aportes sectoriales

Partiendo la metodología de formulación estratégica, de los programas estratégicos del PND y del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (Decreto 2482 de 2012), cada sector debe formular su Plan Estratégico Sectorial (PES)[7].

El PES se formula de acuerdo con la estructura del Plan de Gobierno y contiene los aportes del sector a los objetivos, estrategias y programas del PND; haciendo explícitos los indicadores y metas priorizadas por el Gobierno Nacional. Así, algunos indicadores y metas que se definan en el PES serán incluidos en el Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

De esta manera, el sector (en cabeza del ministerio o departamento administrativo correspondiente) se convierte en un actor fundamental, ya que es el encargado de alinear los objetivos sectoriales con los de los programas del PND y llevar a cabo la coordinación necesaria para que las diferentes entidades involucradas cumplan las metas establecidas.

Paso 2. Selección de indicadores para el seguimiento

Tomando como referencia los productos y resultados definidos, teniendo en cuenta la formulación estratégica, en cada uno de los programas estratégicos y los PES, se selecciona la batería de indicadores a la que se le hará seguimiento desde Sinergia. Dicha batería debe ser entregada por las entidades responsables, aprobada por las Direcciones Técnicas del DNP y avalada por la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP).

Para garantizar la efectividad en la selección de indicadores de desempeño se utiliza la metodología CREMA[8] con la adición del componente "sensibilidad" (Figura 7), de tal forma que se pueda tener información de corto plazo para la verificación oportuna del avance de las políticas públicas. Esta metodología se fundamenta en la verificación de seis aspectos que permiten construir y seleccionar indicadores idóneos para el seguimiento a políticas públicas.

7 De acuerdo con lo establecido en el Decreto 2482 de 2012, art.3, numeral a, la gestión misional y de gobierno (de donde se desprende la formulación del PES) "*está orientada al logro de las metas establecidas, para el cumplimiento de su misión y de las prioridades que el Gobierno defina. Además, incluye, entre otros, […] los indicadores y metas de Gobierno que se registran en el Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno, administrado por el Departamento Nacional de Planeación*".

8 Metodología propuesta por Shiavo-Campo (1999, pág. 31) y apropiada por el Banco Mundial con el fin de tener un mecanismo sencillo para la selección de indicadores de desempeño de políticas públicas.

Características técnicas mínimas de los indicadores:

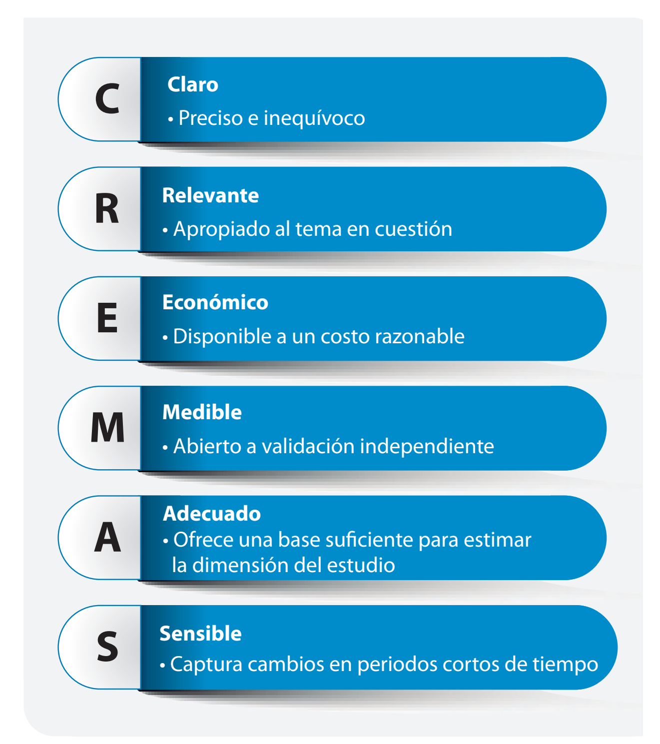
Tipo de acumulación: Fórmula a través de la cual se acumulan los avances, de tal forma que sea posible determinar el porcentaje de avance del indicador.

Línea Base: Marco de referencia cualitativo y cuantitativo de la situación actual que se pretende modificar. Permite medir los avances y efectos de la gestión pública, planes, programas y proyectos sobre la variable de interés.

Meta: Es la representación cuantitativa del objetivo de la intervención pública, sea éste de producto o resultado.

Figura 7

Metodología CREMAS para la selección de indicadores



Fuente: Elaboración propia con base en Kusek y Rist (2005).

El uso de dicha metodología permite que Sinergia cuente con un número limitado de indicadores que reflejan la información necesaria para la labor de seguimiento. Si bien las entidades cuentan con una cantidad considerable de indicadores, Sinergia sólo incorpora una selección de los "mejores indicadores": aquellos que dan cuenta de la mayor parte del logro de los objetivos del PND. Esto se debe a que administrar un sistema complejo con un gran volumen de indicadores no es eficiente, ya que se tiende a enfatizar algunas áreas que no son críticas para el logro de los objetivos estratégicos del Gobierno.

Como se ha mencionado anteriormente, la selección de dichos indicadores se realiza a la luz del esquema de la cadena de valor, de tal forma, que sea posible contar con indicadores de producto y resultado, en la medida que estos son los eslabones de interés para el seguimiento a políticas públicas. Es importante hacer explicita la relación entre los diferentes tipos de indicadores que se definan dentro de la cadena de valor, ya que esto, permitirá comprender el hilo conductor existente entre cada fase de la política pública y su contribución al logro de los objetivos del PND.

Paso 3. Definición de tipos de acumulación, líneas base y metas

Todos los indicadores seleccionados deberán contar con la identificación y medición de tres características técnicas mínimas: tipo de acumulación, línea base y meta. Al igual que en el paso anterior, esta información deberá ser entregada por las entidades responsables (Oficinas de Planeación de los Ministerios o Departamentos Administrativos), aprobada por las Direcciones Técnicas del DNP y avalada por la DSEPP.

Tipos de acumulación de los indicadores

El tipo de acumulación define la forma en que se calculan los avances del indicador con respecto a la meta, lo que permite determinar su porcentaje de avance.

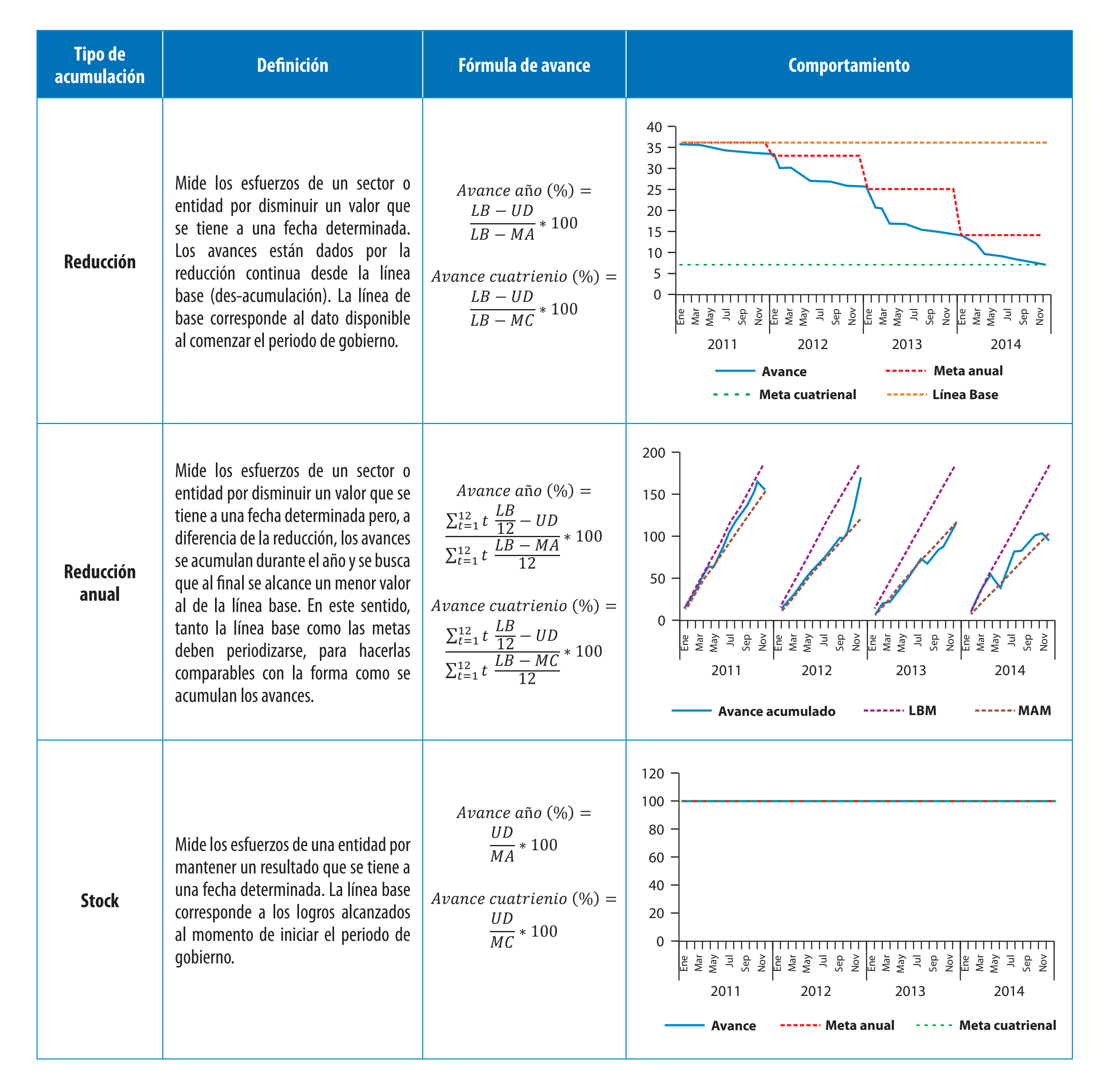
Dependiendo del objetivo del indicador (por ejemplo, si se desea incrementar o disminuir su valor actual), la tendencia esperada y el comportamiento histórico de la información, se pueden definir diferentes tipos de acumulación. De esta manera, se asegura que los avances sean medidos correctamente.

A continuación se presentan los tipos de acumulación que se utilizan actualmente en Sinergia:

Tabla 1

Tipos de acumulación de los indicadores

Tipo de acumulación	Definición	Fórmula de avance	Comportamiento
Flujo	Mide los logros en aquellas actividades que se repiten cada año y a lo largo de éste, sin que los resultados de un año afecten los del año anterior o el siguiente. El logro del cuatrienio está determinado por el desempeño del último año, por lo que la línea base corresponde al resultado alcanzado en el último año del cuatrienio inmediatamente anterior.	$Avance\ año\ (\%) = \frac{UD}{MA} * 100$ $Avance\ cuatrienio\ (\%) = \frac{UC}{MC} * 100$	0 5 10 15 20 25 30 35 40 Ene Mar May Jul Sep Nov (2011, 2012, 2013, 2014) Avance · Meta anual · Meta cuatrienal
Acumulado	Mide el resultado obtenido en una fecha determinada, incluyendo en el cálculo cuatrienal aquellos observados en los años anteriores. Por lo tanto, el logro del cuatrienio es equivalente a la suma de los resultados de todos los años del período de gobierno. Igualmente, la línea de base corresponde al resultado cuatrienal acumulado obtenido en el periodo de gobierno inmediatamente anterior.	$Avance\ año\ (\%) = \frac{UD}{MA} * 100$ $Avance\ cuatrienio\ (\%) = \frac{\sum UD}{MC} * 100$	0 10 20 30 40 50 2011 2012 2013 2014 2011 2012 2013 2014 Avance · Meta anual · Meta cuatrienal
Capacidad	Este tipo de indicador mide la cantidad de bienes y servicios que se producen y entregan en un periodo de tiempo específico, centrando su atención en la medición del avance entre el punto de partida (línea base) y el punto esperado de llegada (meta). La línea base corresponde a los logros acumulados alcanzados al momento de iniciar el periodo de gobierno.	$Avance\ año\ (\%) = \frac{UD - LB}{MA - LB}$ $Avance\ cuatrienio\ (\%) = \frac{UD - LB}{MC - LB}$	0 5 10 15 20 25 30 35 40 Ene Mar May Jul Sep Nov (2011, 2012, 2013, 2014) Avance · Meta anual · Meta cuatrienal · Línea Base



Tipo de acumulación	Definición	Fórmula de avance	Comportamiento
Reducción	Mide los esfuerzos de un sector o entidad por disminuir un valor que se tiene a una fecha determinada. Los avances están dados por la reducción continua desde la línea base (des-acumulación). La línea de base corresponde al dato disponible al comenzar el periodo de gobierno.	$Avance\ año\ (\%) = \frac{LB - UD}{LB - MA} * 100$ $Avance\ cuatrienio\ (\%) = \frac{LB - UD}{LB - MC} * 100$	Avance; Meta anual; Meta cuatrienal; Línea Base
Reducción anual	Mide los esfuerzos de un sector o entidad por disminuir un valor que se tiene a una fecha determinada pero, a diferencia de la reducción, los avances se acumulan durante el año y se busca que al final se alcance un menor valor al de la línea base. En este sentido, tanto la línea base como las metas deben periodizarse, para hacerlas comparables con la forma como se acumulan los avances.	$Avance\ año\ (\%) = \frac{\sum_{t=1}^{12} t\,\frac{LB}{12} - UD}{\sum_{t=1}^{12} t\,\frac{LB - MA}{12}} * 100$ $Avance\ cuatrienio\ (\%) = \frac{\sum_{t=1}^{12} t\,\frac{LB}{12} - UD}{\sum_{t=1}^{12} t\,\frac{LB - MC}{12}} * 100$	Avance acumulado; LBM; MAM
Stock	Mide los esfuerzos de una entidad por mantener un resultado que se tiene a una fecha determinada. La línea base corresponde a los logros alcanzados al momento de iniciar el periodo de gobierno.	$Avance\ año\ (\%) = \frac{UD}{MA} * 100$ $Avance\ cuatrienio\ (\%) = \frac{UD}{MC} * 100$	Avance; Meta anual; Meta cuatrienal

UD: último dato disponible; MC: meta cuatrienal; MA: meta anual; MAM: meta anual mensualizada; LB: línea base; LBM: línea base mensualizada; UC: último dato año completo; t: mes en el que se mide el avance.

Fuente: DSEPP-DNP.

Línea Base

Una vez definido el tipo de acumulación se procede a determinar la línea base, que es el punto de referencia a partir del cual, se puede medir el cambio que genera la intervención pública. Basándose en el marco metodológico del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2009, pág. 10) establecer una línea base tiene como objetivos:

- Ofrecer un marco de referencia cualitativo y cuantitativo[9] de la situación actual que se pretende modificar para medir los avances y efectos de la gestión pública, planes, programas y proyectos sobre la variable de interés.
- Contribuir con la consolidación de una cultura de uso y aprovechamiento de la información, mediante el manejo permanente de los indicadores seleccionados y la realización de análisis de eficiencia comparativa en el seguimiento y evaluación de las políticas públicas.
- Brindar información agregada, oportuna y confiable, que permita a los responsables de las políticas públicas alcanzar óptimos de eficiencia en los procesos de gestión y de toma de decisiones.

Contar con una adecuada línea base resulta fundamental para la formulación de las metas, ya que permite tener un marco comparativo para determinar la viabilidad de llegar al horizonte propuesto.

Meta

La meta hace referencia a cuánto se va lograr, en cuanto tiempo y cuál será el cambio sobre la tendencia de los indicadores analizados. De esta manera, la meta es el valor al que se espera llevar un indicador en determinado momento del tiempo, luego de haber realizado un conjunto de intervenciones para tal fin.

El establecimiento de una meta es un proceso participativo que responde a dinámicas de negociación y diálogo entre los sectores, los ejecutores y los entes rectores de la política pública. En el proceso de definición y verificación de las metas se puede recurrir a alguno de los siguientes criterios de factibilidad:

9 Aunque la línea base tiene un carácter eminentemente cuantitativo, en su definición se recurre a métodos cuantitativos y cualitativos con la finalidad de mejorar la calidad de los hallazgos.

- **Series históricas:** un elemento que se tiene en cuenta para establecer metas es la tendencia histórica que ha tenido el indicador. Si el indicador es nuevo se debe ser objetivo a la hora de establecer a dónde se quiere llegar
- **Restricción presupuestal:** las metas deben tener en cuenta las restricciones presupuestales que los programas enfrentan. Por esta razón, es deseable que desde la planeación se articulen dichos programas con el proceso de presupuestación
- **Coherencia:** las metas de cada año deben ser consistentes con la meta del cuatrienio

En los casos en que las metas sean territorializables, los sectores deben especificar el mecanismo utilizado para asignar las metas en cada territorio (región, departamento o municipio).

Paso 4. Definición de la estructura del sistema de seguimiento

Dado que el PND es el documento que provee los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el Presidente de la República, a través de su equipo de Gobierno, el Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno debe organizarse de acuerdo con la estructura allí establecida.

El artículo 4 de la Ley 152 de 1994 estipula que el PND estará conformado por: i) una parte general y ii) un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. Es decir, el PND debe contar con el planteamiento de los resultados a alcanzar y su plan de financiación durante el periodo de gobierno.

La parte general (estratégica) del PND debe responder tres preguntas: ¿Qué se quiere lograr?, ¿Cuánto se quiere lograr en el periodo de gobierno? y ¿Cómo se va a lograr? En este sentido, el Plan, y por ende su sistema de seguimiento, debe

tener un esquema escalable en el cual, a partir de los *ejes de política pública*, se determinen: i) los *objetivos nacionales*; ii) las *estrategias* que regirán la acción gubernamental; y iii) las *metas* asociadas a los dos puntos anteriores.

Como se muestra en la Figura 8, los Objetivos Nacionales constituyen el primer nivel del PND, y responden al ¿Qué se quiere lograr?, es decir, los objetivos definen una propuesta de cambio de una situación socioeconómica, la cual debe orientar la definición de los compromisos de política pública en términos de resultados.

Teniendo en cuenta los Objetivos Nacionales, se define el segundo nivel del PND, las Estrategias, las cuales responden al ¿Cómo se va a lograr?, es decir, las estrategias definen un conjunto de directrices coordinadas que ayudan a elegir las acciones adecuadas para alcanzar los objetivos PND. Las estrategias permiten la definición de condiciones de interés, planes de acción, mecanismos de coordinación, responsables, etc. y orientan el proceso de priorización en la asignación de recursos

Finalmente, las estrategias se materializan en Programas (tercer nivel), que permitirán responder al ¿Cuánto se quiere lograr en el periodo de gobierno? Los programas se definen y diseñan, teniendo en cuenta el proceso de formulación estratégica (paso 1) y las condiciones de interés definidas en cada una de las Estrategias, y constituyen el mecanismo de articulación entre los procesos de planeación y presupuestación, por lo que, es allí donde se hacen explícitos los indicadores y metas para el seguimiento a metas de Gobierno[10].

10 Los compromisos que asumen las entidades públicas para el logro de los resultados priorizados en el PND pueden responder a las necesidades sectoriales, intersectoriales o involucrar múltiples niveles de gobierno (perspectiva territorial).

Figura 8

Escalabilidad del Plan Nacional de Desarrollo y del Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno

PND (Visión)
Objetivo nacional 1
Estrategia 1
Estrategia n
Indicador(es) de resultado
Meta(s)
Objetivo nacional 2
Objetivo nacional n
Programa del PND
Condición de interés
Indicador(es) de producto y resultado
Meta(s)
Objetivo
Resultado final o estratégico
Resultado intermedio
Productos estratégicos

Fuente: DSEPP–DNP

Con la organización del PND anteriormente descrita, se puede estructurar el sistema de seguimiento considerando la **cadena de valor desde una perspectiva estratégica**. En este sentido, los objetivos planteados en el PND deben tener asociados **resultados finales**; que a su vez requieren alcanzar **resultados intermedios** a través de una estrecha coordinación de las intervenciones sectoriales, intersectoriales o ejecutadas entre múltiples niveles de gobierno. Dicho esfuerzo de coordinación se materializa en los programas del PND, los cuales vinculan el nivel estratégico con el operativo al determinar los **productos** que permitirán lograr dichos resultados y hacer explicitas sus fuentes de financiación. De esta forma, a través de los programas es posible articular la presupuestación con el seguimiento a metas de Gobierno.

Paso 5. Definición de actores y roles en el sistema de seguimiento

Una vez fijada la estructura del sistema de seguimiento es necesario definir el esquema organizacional (actores y roles) que permitirá especificar los mecanismos de reporte, validación y uso de la información.

Figura 9

Esquema organizacional del Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno



Fuente: DSEPP–DNP

Dentro de este esquema se determinaron tres tipos de actores (Figura 9).

1. **Actores que reportan la información:** los ministros y directores de departamento administrativo son los responsables políticos de la información suministrada al sistema. La función de coordinación para el reporte de información está en cabeza del jefe de la oficina planeación de cada entidad quien, a su vez, es el canal formal de interlocución entre ella y los administradores del sistema. Los jefes de planeación son los responsables directos ante Sinergia de la información y los que garantizan que ésta sea coherente y se encuentre al día, en virtud de su papel transversal al interior de sus entidades.

2. **Administradores del Sistema:** la Presidencia de la República y la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas del DNP son los encargados de administrar el sistema. Sobre el primero recae la coordinación política, es decir, la definición de prioridades para el Gobierno. Por su parte, el segundo es el coordinador técnico, operativo y tecnológico del sistema, lo que le da consistencia técnica a la recolección y análisis de la información.

3. **Usuarios de la información:** el Alto Gobierno, la ciudadanía en general y los órganos de control son los principales usuarios de la información producida por el sistema. Ésta se encuentra disponible en la página web de Sinergia, lo que permite verificar los avances de las metas establecidas en el PND así como cumplir con los principios de transparencia y fortalecer la rendición de cuentas.

Al interior de los dos primeros grupos de actores del sistema se han identificado distintos roles:

Actores que reportan la información

- **Coordinador sectorial:** este rol lo tiene el jefe de la oficina de planeación de la entidad cabeza de cada sector, quien es el responsable directo ante Sinergia de garantizar que la información sea coherente y se encuentre al día. El coordinador sectorial debe revisar los datos ingresados por otros miembros de su sector y es el encargado de solicitar cambios en las metas, indicadores o contenidos al DNP.
- **Gerente de programa:** es el encargado de mantener actualizado el estado cualitativo de avance de los programas incluidos en Sinergia. Igualmente, debe revisar los avances de los indicadores del programa.
- **Gerente de meta:** cumple con la función de reportar mensualmente los avances cualitativos de los indicadores. Así mismo, reporta los avances cuantitativos según la periodicidad establecida para cada indicador.

Administradores del sistema

- **Coordinador político:** Este rol es ejercido por Presidencia de la República, quien es responsable de la coordinación del Alto Gobierno para el cumplimiento de las metas establecidas. En este sentido, participa en la discusión de metas, estudio de cambios en los indicadores, solicitudes de cambio al sistema, etc. Además, utiliza la información para la rendición de cuentas al interior del Gobierno.
- **Coordinador técnico:** Este rol es ejercido por la DSEPP del DNP, quien se encarga de liderar el proceso de construcción de la batería de indicadores, validar la información que se carga en Sinergia y aprobar las actualizaciones para que éstas queden correctamente publi-

cadas en la plataforma web. También administra operativa y tecnológicamente dicha plataforma, garantizando su funcionalidad.

Paso 6. Definición de fichas técnicas de programas e indicadores

Cada programa e indicador debe contar con una ficha técnica, que servirá como instrumento de registro de su información básica.

Para el caso de los indicadores, la ficha técnica resume de forma clara y directa 'qué es' aquello que el indicador mide, 'cómo' y 'cuándo' se realiza la medición, 'cuál' es la información generada y 'quién' produce y utiliza dicha información.

Las fichas técnicas de los indicadores que sean territorializables tendrán anexa la metodología de territorialización, que deberá cumplir con los requisitos mínimos establecidos por la DSEPP en sus documentos metodológicos.

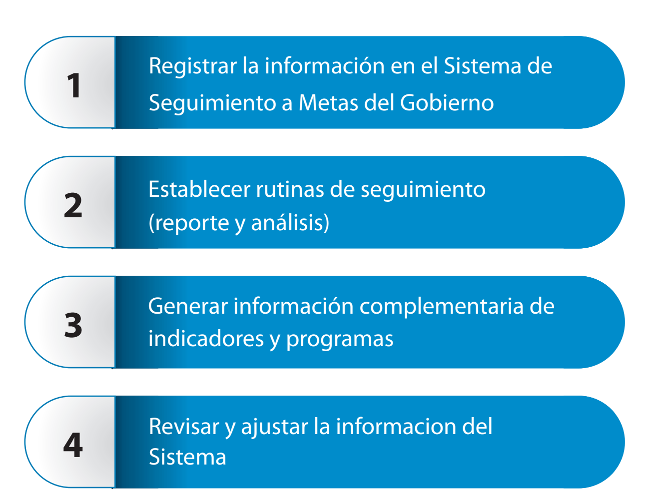
La ficha técnica del programa describe la estrategia con la que se van a conseguir los resultados previstos, aclarando los puntos de partida y de llegada así como el responsable del mismo.

Finalmente, las fichas técnicas tanto de los programas como de los indicadores son entregadas por las entidades responsables (Oficinas de Planeación de los Ministerios o Departamentos Administrativos), aprobadas por las Direcciones Técnicas del DNP y avaladas por la DSEPP.

3.3.2 **Fase 2**. Actividades del proceso de seguimiento

Una vez se estructura el sistema de seguimiento se deben llevar a cabo las actividades del proceso de seguimiento.

En esta fase se realizan las siguientes actividades:



Actividad 1. Registrar la información en el Sistema de Seguimiento a Metas del Gobierno

Para poner en funcionamiento el sistema, cada "sectorialista"[11] del Grupo de Seguimiento de la DSEPP debe cargar en Sinergia: indicadores; metas anuales y cuatrienales; fichas técnicas y responsables de programas e indicadores. Cuando el sistema está alimentado, con el apoyo del Grupo de Tecnología de la DSEPP, se realizan capacitaciones a los coordinadores sectoriales, gerentes de programa y gerentes de meta para instruirlos en la tarea de reporte al sistema de la información cualitativa y cuantitativa del comportamiento de cada programa e indicador.

Actividad 2. Establecer rutinas de seguimiento

Un sistema de seguimiento requiere del establecimiento de rutinas para que los gerentes de meta y programa actualicen oportunamente la información. En este sentido, los avances cualita-

11 Dentro del equipo de seguimiento de la DSEPP existe una persona responsable por cada sector de la administración pública, denominada "sectorialista", que se encarga de validar la información reportada al Sistema y que sirve de interlocutor entre la Presidencia de la República y los sectores.

tivos deben ser reportados mensualmente y los cuantitativos (nacionales y territoriales) teniendo en cuenta la periodicidad y el rezago establecido para cada indicador en su ficha técnica. Los avances se deben reportar durante los primeros diez (10) días de cada mes.

La actualización mensual permite organizar los contenidos y mantener al día los avances de gestión que se adelantan para alcanzar las metas así como el grado de cumplimiento de éstas. Lo anterior permite generar alertas tempranas para la toma de correctivos cuando estos sean necesarios.

Sin embargo, las rutinas del seguimiento no son exclusivas de los sectores. Los sectorialistas de la DSEPP tienen como función revisar y aprobar los avances de cada uno de los indicadores registrados en Sinergia, velando por la pertinencia, coherencia, exactitud y calidad de la información suministrada por las entidades.

Actividad 3. Generar información complementaria de indicadores y programas

Para complementar la información del Sistema de Seguimiento a Metas del Gobierno, los sectorialistas de la DSEPP promueven en cada sector la inclusión de documentos o archivos soporte que contribuyan a explicar los avances de cada corte. Esta actividad es fundamental pues en muchos casos el avance cuantitativo y/o cualitativo del indicador no es suficiente para entender su dinámica.

Actividad 4. Revisar y ajustar la información del Sistema

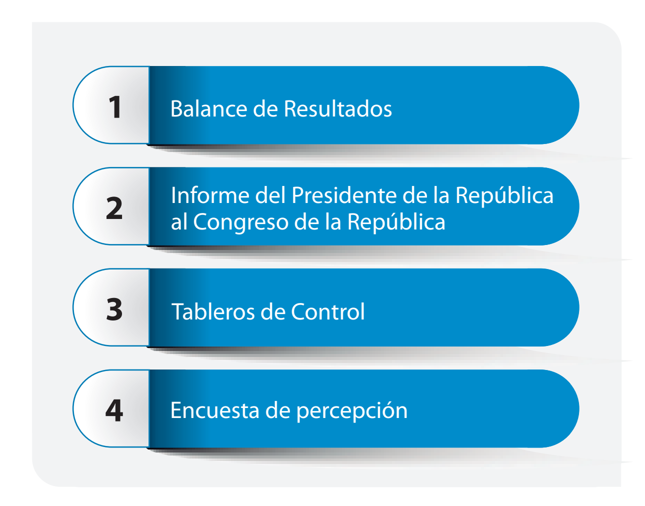
Existen dos tipos de revisiones y ajustes. Por un lado, los gerentes de meta pueden revisar sus indicadores y metas, e identificar la necesidad de modificarlos. Estas solicitudes de cambios se deben gestionar a través del Jefe de la Oficina de Planeación de la entidad cabeza de sector, quien enviará al Director de la DSEPP la solicitud acompañada de su debida argumentación técnica. La DSEPP dará respuesta a la solicitud, previa consulta con las Direcciones Técnicas del DNP y Presidencia de la República. Es importante aclarar que, si bien la aprobación de cambios está sujeta a su pertinencia técnica, en términos generales las metas establecidas para el cuatrienio no se modifican dado que representan un compromiso establecido en el Plan Nacional de Desarrollo.

Por otra parte, anualmente se llevan a cabo reuniones entre el DNP y Presidencia de la República para revisar todos los indicadores del Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno. En estas reuniones se verifican los avances en lo corrido del cuatrienio y se identifican los posibles cuellos de botella para sugerir correctivos. Esta revisión puede generar un espacio de ajustes para el incremento de metas y la generación de nuevos indicadores que complementen la medición de los resultados esperados. En los casos que sea necesario, los ajustes serán coordinados entre el DNP y los sectores.

3.3.3 **Fase 3**. Productos del Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno

Las actividades de seguimiento le permiten a la DSEPP generar múltiples productos, que se constituyen en herramientas técnicas para fortalecer la generación de alertas tempranas, el análisis de políticas públicas y la toma de decisiones; todos ellos bajo un marco de rendición de cuentas dentro del Gobierno y hacia la ciudadanía.

Los productos del Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno son:



Producto 1. Balance de Resultados

Este documento es elaborado por el Departamento Nacional de Planeación y en él se presentan para cada vigencia (enero a diciembre) los resultados más importantes del Gobierno Nacional en función de las metas trazadas en el PND. Este informe se construye con base en la información generada por Sinergia.

El balance de resultados se presenta al Conpes a más tardar el 9 de abril del año siguiente al analizado y contiene: el balance de los indicadores de seguimiento al PND a 31 de diciembre del año anterior, el balance de los resultados de las evaluaciones de política pública adelantadas en el año anterior y la propuesta de agenda de evaluaciones de política para el año en que es presentado.

Producto 2. Informe del Presidente de la República al Congreso de la República

En cumplimiento del artículo 30 de la Ley 152 de 1994, el Presidente de la República debe presentar al Congreso de la República un documento que contenga un balance general de los resultados del Gobierno Nacional obtenidos entre los meses de agosto y mayo de cada año, en el marco de los lineamientos de política y de las metas definidas en el PND.

El Informe al Congreso se estructura conforme al PND vigente y su elaboración es liderada y coordinada por la Presidencia de la República y el DNP (en cabeza de la DSEPP) con base en la información consignada en el Sistema de Seguimiento a Metas del Gobierno.

Producto 3. Tableros de control

Son una herramienta gerencial que permite visualizar (de forma estandarizada y organizada) las prioridades y metas establecidas en el PND, así como los análisis de alertas tempranas sobre la consecución de éstas, de tal forma que se ha convertido un elemento fundamental sobre el cual se dan las discusiones al más alto nivel del Gobierno Nacional.

Las principales funciones de los tableros de control son:

- Generar información pertinente para la acertada toma de decisiones de política pública
- Generar alertas tempranas (semáforos) para asegurar la consecución de las metas gubernamentales
- Aumentar la transparencia y la rendición de cuentas al interior del Gobierno
- Evaluar el desempeño de ministerios, departamentos administrativos y otras agencias del Gobierno
- Generar información para hacer la gestión pública más efectiva

Producto 4. Encuesta de percepción

La encuesta de percepción ciudadana sobre el Plan Nacional de Desarrollo tiene como objetivo principal brindar información relevante proveniente de los demandantes de bienes y servicios públicos, es decir, la población en general. Esta encuesta busca otorgar a los tomadores de deci-

siones del Gobierno Nacional mayores insumos para orientar sus estrategias y políticas, con el fin de lograr un mejor entendimiento y armonía entre las aspiraciones de la sociedad civil y el actuar del Ejecutivo. En este sentido, es una herramienta orientada a alimentar la toma de decisiones.

El cuestionario de la encuesta se centra en temas relevantes para los sectores de la administración pública nacional, acotando las preguntas del formulario a las políticas explícitamente delineadas en el PND y aquellos planes, programas o proyectos implementados para alcanzar las metas trazadas para los cuatro años de gobierno. Con base en esto se puede afirmar que los resultados de la Encuesta de Percepción Ciudadana son un **complemento** del sistema de seguimiento, en donde predominan indicadores de producto y resultado que se miden desde la perspectiva de los oferentes de los bienes y servicios públicos, es decir las entidades del orden nacional.

Vale la pena resaltar que para lograr mediciones útiles de percepción es necesario velar que los levantamientos de información tengan un diseño y ejecución ajustados a los más rigurosos estándares técnicos, que garanticen la posibilidad de hacer inferencias adecuadas para la toma de decisiones.

Entre las características generales de la encuesta se tiene una periodicidad trimestral y un universo de estudio conformado por personas mayores de 18 años residentes en el territorio nacional que no estén en centros especiales de alojamiento. Aunque los tres primeros levantamientos (septiembre 2011, diciembre 2011 y marzo 2012) fueron representativos a nivel nacional y urbano-rural, a partir de marzo de 2012 se identificó la importancia de aumentar dicha representatividad. Por esta razón, desde el cuarto levantamiento la encuesta cuenta con representatividad no solo nacional, urbana y rural, sino también regional. Esto con el fin de conocer con mayor certeza el comportamiento diferenciado según las dinámicas regionales, dado que la percepción ciudadana varía fuertemente a lo largo y ancho de la geografía nacion

4. Evaluación de Políticas Estratégicas

4.1 Características del modelo de evaluación

A partir de la identificación de las necesidades del sector público en materia de gestión, la evaluación es entendida por la DSEPP como una investigación sistemática y objetiva, aplicada en alguno de los diferentes eslabones de la cadena de valor (insumos, procesos, productos y resultados), y cuya finalidad es mejorar el diseño, la implementación, la ejecución y los efectos de una política, plan, programa o proyecto, a través de la toma de decisiones (DEPP, 2010).

Otras interpretaciones que permiten ahondar la comprensión del concepto son:

- "(La evaluación es) *el proceso sistémico de observación, medida, análisis e interpretación encaminado al conocimiento de una intervención pública, sea esta una norma, programa, plan o política, para alcanzar un juicio valorativo basado en evidencias, respecto de su diseño, puesta en práctica, efectos, resultados e impactos. La finalidad de la evaluación es ser útil a los tomadores de decisiones, gestores públicos y a la ciudadanía*"[12].
- "(La evaluación es) *una apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados […] se refiere al proceso de determinar el valor o la significación de una actividad, política o programa. Se trata de una apreciación, tan sistemática y objetiva como sea posible, de una intervención para el desarrollo planeada, en curso o concluida" (OECD, 2002)*[13].

La evaluación de políticas públicas se enmarca en cuatro características que obedecen a las necesidades actuales del Gobierno Nacional:

- **Orientada a la toma de decisiones:** una evaluación se considera efectiva si llega a los tomadores de decisiones para que éstos de manera informada formulen acciones de mejora sobre la política pública evaluada.
- **Procesos estandarizados:** la estandarización de los pasos dentro de un proceso de evaluación potencializa la pertinencia y calidad de sus resultados, así como el posible uso que se le pueda dar a ellos.
- **Acompañamiento permanente:** la supervisión técnica permanente permite que las recomendaciones generadas por los consultores se fundamenten en evidencia, garantizando que la evaluación brinde información confiable para la toma de decisiones.
- **Participación de los involucrados:** una evaluación aumenta su efectividad si cuenta, desde su diseño, con la participación de los gestores de los programas y de los formuladores de las políticas públicas. La construcción y acompañamiento de la evaluación por parte de los actores involucrados hace que se legitime el proceso y sus resultados.

4.2 Fases de la evaluación de políticas estratégicas

Desde 2010 la DSEPP trabaja según un proceso estándar integrado por cinco subprocesos, cada uno de éstos conocidos como fases de la Evaluación de Políticas Estratégicas, a saber: i) selección de la política a evaluar, ii) diseño de la evaluación, iii) contratación de la firma consultora encargada de la ejecución[14], iv) ejecución de la evaluación, y v) socialización y uso de los resultados de la evaluación.

12 Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

13 Otras definiciones de Evaluación en Mark, Henry, & Julnes (2000) y Rossi, Lipsey, and Freeman (2004).

14 Esta fase no se desarrolla en la presente guía, ya que sus actividades están determinadas por la Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios.

Figura 10

Fases de la Evaluación de Políticas Estratégicas

Área del Gobierno
Selección de la política a evaluar
Diseño de la Evaluación
Contratación
Ejecución
Socialización y uso de resultados
Firmas externas

Fuente: DSEPP-DNP.

4.2.1 **Fase 0**: Selección de la política a evaluar

La fase inicial en el proceso de evaluaciones es la selección de la política a evaluar para definir lo que se denomina "agenda de evaluaciones". Esta agenda es el resultado de un proceso participativo que lidera el DNP, a través de la DSEPP, en el cual se ponen a consideración las posibles evaluaciones a desarrollar por parte del Gobierno Nacional durante una vigencia fiscal.

Actividad 1: Identificar las necesidades en materia de evaluaciones

La agenda de evaluaciones es la relación de políticas estratégicas a evaluar durante una vigencia fiscal determinada. Ésta se construye a partir de la identificación, junto con las Direcciones Técnicas del DNP, de políticas, planes, programas y proyectos –PPPP– que son suceptibles de ser evaluadas en la siguiente vigencia fiscal y tienen alta incidencia en los objetivos estratégicos del país.

Los responsables de esta actividad son el director de la DSEPP, el Grupo de Evaluaciones en cabeza de su coordinador y los demás directores técnicos del DNP. Los insumos que requieren son el PND, los documentos CONPES y los empréstitos adquiridos con la banca multilateral.

Para llevar a cabo esta actividad, se deben adelantar las siguientes tareas:

- Recibir las propuestas de las Direcciones Técnicas del DNP. Éstas envían los temas que consideran es necesario incluir en la agenda, indicando preliminarmente el tipo de evaluación requerido así como la justificación de la pertinencia y oportunidad de la misma
- Examinar los compromisos de evaluación consignados en los documentos CONPES[15].
- Identificar los acuerdos de evaluación incorporados en las operaciones de crédito que tiene el país con organismos multilaterales..

15 El CONPES está concebido como una instancia de carácter técnico encargada de formular políticas públicas y tomar decisiones relacionadas con la planificación económica y social como la aprobación del Plan Operativo Anual de Inversiones. En este sentido, como formulador de política pública y responsable de la asignación de los recursos de inversión, debe tener la posibilidad de definir prioridades en materia de evaluación.

El resultado de esta exploración se somete a una revisión general de información disponible (estadística, financiera, beneficiarios, evaluaciones asociadas, entre otros) para cada tema bajo consideración. Por último, se realiza una proyección de las evaluaciones, que contiene el tipo, el objeto preliminar y los tiempos estimados de ejecución.

Actividad 2: Definir la propuesta de agenda anual de evaluaciones

Con base en la información anterior (y teniendo en cuenta los procesos de evaluación que vienen de vigencias pasadas, las prioridades de los diferentes sectores en materia de evaluación y la disponibilidad de recursos de la DSEPP y las entidades interesadas) se define la propuesta de agenda de evaluaciones que se adelantará durante la siguiente vigencia.

Nota: La agenda de evaluaciones NO se limita sólo a las evaluaciones a financiar con el presupuesto asignado a la DSEPP, sino que también incluye aquellas evaluaciones que, en virtud de los compromisos existentes, vayan a ser financiadas por otras fuentes de recursos.

Actividad 3: Presentar la propuesta de agenda de evaluaciones

El director de la DSEPP remite por correo electrónico al Director General, Subdirector General, Directores Técnicos, y demás Jefes de Dependencia involucrados, la propuesta de agenda de evaluaciones para su conocimiento. Posteriormente, el documento se presenta a la alta dirección explicando los niveles de prioridad asignados y los pormenores técnicos de las evaluaciones elegidas. Por último, se obtiene el visto bueno del Director General del DNP, o su designado, y se realizan los ajustes pertinentes a la agenda.

Nota: El documento debe incluir la fuente de financiación considerada para cada una de las evaluaciones propuestas.

Actividad 4: Publicar y socializar la agenda anual de evaluaciones

El objetivo de hacer pública la agenda anual de evaluaciones, es dar a conocer cuáles van a ser los frentes de acción del Gobierno Nacional en materia de evaluación de políticas estratégicas. La agenda se envía a los Ministros, Viceministros, Jefes de Planeación y responsables de las políticas a evaluar de todos los sectores mediante una comunicación. Así mismo, se publica en la Página Web del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia)...

Actividad 5: Asignar el coordinador de la evaluación

Para cada evaluación se asigna un coordinador que centraliza todas las responsabilidades que acarrea el proceso. El coordinador debe cumplir con un perfil determinado:

- Conocimiento sectorial.
- Conocimiento en tipos de evaluación.
- Capacidad de liderazgo y coordinación de actores.
- Capacidad de trabajo en equipo.
- Capacidad analítica y de interpretación de resultados para generar recomendaciones de política pública.
- Conocimiento de metodologías de recolección, manejo y análisis de información.

Actividad 6: Actualización de la Agenda de Evaluaciones

El objetivo es realizar un balance periódico de cómo va la ejecución de la agenda y, de acuerdo con las necesidades del Gobierno, establecer si se deben incluir o remover temas.

Tras una revisión técnica y de contexto el Director de la DSEPP puede aprobar las modificaciones y se procede a publicar la agenda ajustada en la Web de Sinergia.

4.2.2 **Fase 1**: Diseño de la evaluación

La fase de diseño es la encargada de concretar cuál va a ser el alcance y los lineamientos metodológicos con los que se va a abordar la evaluación a las intervenciones públicas inlcuidas en la agenda de evaluaciones.

Para llevar a cabo este proceso se parte de la cadena de valor con el fin de representar las causas y efectos de las políticas públicas a evaluar, y así determinar la interrelación de los bienes o servicios ofrecidos por el Estado y los resultados esperados sobre el bienestar de la población objetivo.

La cadena de valor es el cimiento para diagnosticar los cuellos de botella, los cuales definen las necesidades de evaluación. De esta forma, se puede establecer la hipótesis y el tipo de evaluación que más se ajusta a las necesidades de la política pública a evaluar[16].

El diseño de al evaluación está compuesto por 14 actividades que se explican a continuación.

Actividad 1: Identificar a los involucrados

En esta actividad se realiza un mapeo de los actores involucrados en la evaluación, tanto de aquellas entidades públicas que ejecutan la política como otros agentes públicos o privados que tienen relación con ella. Su realización contempla las siguientes tareas:

Identificar las direcciones técnicas del DNP relacionadas con la política a evaluar. El coordinador de la evaluación debe efectuar una reunión en donde se exponga el tema a evaluar y las etapas de la evaluación. Ésta tiene por objeto contextualizar a los participantes al interior del DNP y presentar la metodología de trabajo para el cumplimiento del proceso.

Identificar los actores involucrados y especificar aquellos que participarían en la presente fase (diseño de la evaluación) y en el Comité de Seguimiento a la evaluación (Ver 3.2.3). Se debe tener claro el alcance del tema a evaluar y a partir de allí hacer una lista en la que se relacionen las entidades y los actores líderes en los temas de la evaluación.

Finalmente, el coordinador de la evaluación prepara una comunicación para convocar la reunión con las entidades identificadas en el paso anterior. Ésta debe ser remitida por el Director de la DSEPP.

Actividad 2: Realizar reunión de inicio con los involucrados

El objetivo de esta actividad es concretar cuáles serán los procedimientos, responsables y compromisos a partir de los cuales los involucrados actuarán durante el proceso de evaluación de políticas estratégicas.

En esta reunión se exponen de manera detallada las actividades del proceso de Evaluaciones Estratégicas y los tipos de evaluación. También se definen, junto con los involucrados, las reglas, roles y responsabilidades que se tendrán en el desarrollo de la evaluación.

Partiendo de los acuerdos alcanzados, se debe llenar el formato de control de asistencia o un acta con los compromisos establecidos. El documento debe quedar firmado por todos los asistentes.

16 Sinergia cuenta en la actualidad con cinco tipos de evaluación relacionados con los eslabones de la cadena de valor: Evaluación de Operaciones, Institucional, Ejecutiva, Resultados e Impacto.

Actividad 3: Recopilar y analizar información relacionada con la política a evaluar

Esta actividad permite ahondar en la política estratégica a evaluar.

Las tareas que el coordinador de la evaluación debe llevar a cabo son:

a) Recopilar toda la información relacionada con la política a evaluar, para lo cual solicita a los responsables de la política y demás involucrados el envío de documentos y datos, susceptibles de ser empleados para ampliar o precisar los aspectos que se conocen al respecto De este modo son útiles: el manual operativo del programa, documentos de crédito, documentos CONPES, documentos de gestión, evaluaciones de gestión y otras de cualquier índole.

b) Leer y analizar la información seleccionada para obtener los soportes que lleven a identificar el problema a resolver, los antecedentes y la descripción de la política (componentes, focalización, cobertura, entre otros). El análisis debe permitir al coordinador conocer, como mínimo, los siguientes puntos:

    - Antecedentes de la intervención.
    - Objetivos de la intervención (problema que se quiere resolver).
    - Población objetivo y cobertura.
    - Presupuesto y período de intervención.

El producto final de esta actividad es una presentación que sintetiza, cataloga y describe de manera muy resumida toda la información revisada y analizada.

Actividad 4: Elaborar la cadena de valor de la politica

La construcción de la cadena de valor requiere de la participación de todos los involucrados en la intervención pública a evaluar. Las tareas de esta actividad, que demandan un trabajo colectivo y concertado, son las siguientes:

- El coordinador de la evaluación se reúne con todos los actores involucrados para:
    - Puntualizar los siguientes conceptos: i) Políticas públicas, ii) Diferencias entre seguimiento y evaluación, iii) Tipos de evaluación y iv) Cadena de valor y cada uno de sus eslabones.
    - Explicar los pasos a seguir en la construcción de la cadena de valor de la intervención a evaluar.
- El coordinador de la evaluación prepara un taller con todos los actores involucrados para discutir sus propuestas y aprobar la cadena de valor.
- El coordinador de la evaluación lidera el taller. Su papel es clave al momento de concertar y encontrar puntos en común entre todas las propuestas realizadas a lo largo de los eslabones de la cadena.
- Los actores involucrados aprueban la cadena de valor.
- El coordinador de la evaluación diagrama la cadena de valor de la política.

Actividad 5: Identificar los problemas y necesidades asociadas a la cadena de valor

Por medio de esta actividad se empiezan a dilucidar los puntos críticos que tiene el programa, de tal forma que el coordinador de la evaluación

empiece a determinar las hipótesis y el tipo de evaluación que más se ajusta a las necesidades de la política estratégica en consideración.

Los pasos a llevar a cabo son:

- El coordinador, de manera concertada con los involucrados, analiza exhaustivamente la cadena de valor de la política.
- Los actores involucrados identifican los cuellos de botella o restricciones que generan fallas en el encadenamiento requerido para alcanzar los objetivos de la política a evaluar.
- Con los avances en la conciliación, se precisan las necesidades de información de los involucrados con respecto al funcionamiento o resultados de la política. El coordinador de la evaluación define y ubica dentro de la cadena de valor tanto las necesidades de información como los cuellos de botella encontrados en los pasos anteriores.

Actividad 6: Revisar la cadena de valor elaborada, así como los problemas y necesidades identificados

Esta actividad permite concertar lo discutido en torno a la construcción de la cadena de valor y la identificación de cuellos de botella.

A continuación se describen los pasos que se deben desarrollar:

- Inicialmente, el coordinador envía a los involucrados la presentación resultante de la actividad precedente.
- Posteriormente, el coordinador debe concertar una reunión con los actores involucrados en la que expone la cadena de valor, los cuellos de botella y necesidades identificadas.
- Los actores involucrados hacen comentarios a la presentación.
- El coordinador de la evaluación consolida los comentarios y conclusiones de la reunión y, en caso de que surjan observaciones, se realizan los cambios pertinentes a la presentación.

Actividad 7: Definir el alcance de la evaluación

Una vez el coordinador de la evaluación ha comprendido a cabalidad la política estratégica a evaluar, a través de la construcción de la cadena de valor, se define el alcance de la evaluación estableciendo las preguntas a las que debe responder y la hipótesis de la misma. El coordinador revisará los diferentes tipos de evaluación y determinará cual se realizará. Además, tendrá que precisar los lineamientos metodológicos que debe tener en cuenta el consultor para plantear el desarrollo de la evaluación.

Esta labor se adelanta con base en las siguientes tareas:

- Señalar los "cuellos de botella" o problemas que se pueden identificar en relación con los insumos, procesos, productos y resultados del programa a partir de la información consolidada de las actividades anteriores.
- Plantear preguntas orientadoras que permitan acercarse a lo que se quiere responder con la evaluación.
- Utilizar como guía el siguiente gráfico para definir el tipo de evaluación que se puede aplicar de acuerdo con la parte o partes del proceso donde se concentra el grueso de los problemas o de las preguntas que se quieren responder con la evaluación.

Figura 11

Tipos de evaluación y cadena de valor

Insumos
Procesos
Productos
Resultados
Evaluación Operaciones
Evaluación Institucional
Evaluación de Resultados
Evaluación de Impacto
Evaluación Ejecutiva

Fuente: DSEPP-DNP

En la figura 11 se evidencia el tipo de evaluación pertinente de acuerdo con la parte de la cadena donde se concentran los problemas identificados.

En el siguiente cuadro se describen sucintamente los objetivos de los tipos de evaluación cuya aplicación está generalizada en la DSEPP.

Tabla 2

Objetivos de los tipos de evaluación

Tipo	Objetivo
Ejecutiva	Establece análisis y propuestas específicas de ajuste sobre los principales aspectos del programa en revisión: Diseño, Resultados, Insumos, Manejo Operativo, Estructura Organizacional, Actividades de Direccionamiento, Seguimiento y Control.
Operaciones	Analiza de manera sistemática la forma en que opera una intervención pública y cómo sus procesos conducen al logro de sus objetivos. Identifica las relaciones que cada una de las actividades requiere para producir un bien o servicio.
Institucional	Permite analizar y valorar un programa tomando como marco de referencia el arreglo institucional en el que opera. Estudia las razones por las cuales falla la capacidad institucional en los programas de una intervención, para brindar los insumos para mejorar la gestión y proveer de manera más efectiva los bienes o servicios.
Resultados	Determina los efectos intencionales o no de la intervención pública, una vez se han consumido los productos. Estos efectos deben estar relacionados con la intervención pública..
Impacto	Permite identificar los efectos exclusivamente atribuibles a la intervención pública. La medición de impactos permite cuantificar y verificar la relación de causalidad entre la intervención pública y el resultado..

Fuente: DSEPP-DNP.

Una vez se ha escogido el tipo de evaluación, el coordinador debe establecer los métodos que se espera el consultor aplique de acuerdo con la modalidad, enfatizando la naturaleza de la información que se requiere (primaria o secundaria) para la aplicación de esta metodología. Se recomienda utilizar como referente evaluaciones del mismo tipo para verificar las técnicas aplicadas de acuerdo con los objetivos y alcances particulares de cada una de ellas, esta labor se nutre del producto final de la actividad inmediatamente anterior. Al finalizar este proceso se tendrán los lineamientos metodológicos de evaluación seleccionada.

Actividad 8: Definir un cronograma para el desarrollo de la evaluación

Esta actividad permite establecer el tiempo que podrán tomar todas las tareas a desarrollar en la consultoría. Esto servirá de insumo para estimar el costeo y flujo de caja de la evaluación (actividad 10 de la fase 1). A partir del cronograma y el tipo de evaluación elegido, el coordinador de la evaluación planificará y ejercerá control sobre el accionar y las entregas del consultor durante la ejecución del contrato.

Para llevar a cabo esta labor, el coordinador debe seguir los siguientes pasos:

- Determinar las actividades a desarrollar durante la consultoría.
- Definir los productos que la firma consultora tiene que entregar como resultado de la realización de la evaluación.
- Proyectar el tiempo necesario para adelantar cada una de las actividades de la consultoría, teniendo en cuenta tanto los recursos con los que se debe disponer como las necesidades de personal y su dedicación horaria.

El resultado final de este proceso es el cronograma previsto de la evaluación.

Actividad 9: Identificar el recurso humano necesario para desarrollar la evaluación

Esta etapa contempla la definición de los perfiles apropiados y el número de personas necesarias para el desarrollo de la evaluación dentro de los tiempos establecidos y conforme a los estándares deseados.

Para culminar esta actividad el coordinador de la evaluación define los niveles mínimos de profesionalización (pregrado/postgrado) y experiencia laboral indispensables para implementar el tipo de evaluación propuesto.

El resultado final de la actividad es la enunciación de los perfiles requeridos para ejecutar la evaluación.

Actividad 10: Definir el costeo y el flujo de caja de la evaluación

El objetivo es estimar el presupuesto necesario para desarrollar la evaluación dentro de los tiempos establecidos en la consultoría y conforme a los estándares deseados.

El responsable de ejecutar esta actividad es el coordinador de la evaluación quien, a partir de los registros históricos de otros contratos, debe realizar el presupuesto. Se sugiere dividirlo en tres grandes rubros:

a) **Costo del equipo de trabajo:** se deben establecer los salarios a precios de mercado de cada uno de los perfiles que componen el equipo mínimo requerido. Éstos son calculados de acuerdo con un contrato laboral que

refleja los beneficios prestacionales y los correspondientes pagos de parafiscales.

Una vez definidos los precios de mercado, se concretan las dedicaciones horarias como un porcentaje de la duración total de la consultoría.

Para finalizar, se hace el cómputo del costo de cada una de las personas, expresado como el valor unitario por su participación total en la consultoría, y se procede a proyectar el costo global del personal.

b) **Costo del levantamiento de información:** en caso de que la evaluación demande el levantamiento de información primaria, el coordinador de la evaluación debe establecer el valor estimado a precios de mercado de la encuesta que se va a efectuar, cuyo monto puede variar de acuerdo con:

- El tipo de encuesta, que puede ser desde una entrevista personal al informante hasta una que utiliza medios alternativos, es decir, por vía telefónica o a través de internet.
- El número de preguntas, pues la longitud del formulario afecta el rendimiento de los encuestadores en campo.
- El uso de técnicas adicionales. Por ejemplo, si se requiere georreferenciar a los hogares que componen la muestra.
- La dispersión de la muestra, dado que los sitios a los que llega la intervención pueden estar concentrados o muy diseminados geográficamente.
- Si la muestra a entrevistar se encuentra ubicada en zonas rurales o urbanas.
- Si se requiere que los encuestadores tengan un grado determinado de especialización.
- El tamaño de la muestra, ya que ante un mayor número de encuestas a realizar el costo de hacer una adicional será menor (costo marginal decreciente).

Si la evaluación contempla la aplicación de instrumentos cualitativos como entrevistas, talleres o grupos focales, el coordinador de la evaluación debe estimar el costo unitario de su aplicación incluyendo todos los desembolsos asociados con ésta. Por ejemplo, si la implementación de grupos focales se va a hacer a través de talleres, el valor de éstos estará dado por los gastos relacionados con el personal que adelantará el taller (tarifas de transporte y viáticos) y con la logística del evento (alquiler del sitio, refrigerios, papelería, etc.). Una vez establecidos los montos unitarios, se procede a estimar el costo total del trabajo de campo.

c) **Los costos indirectos:** en la etapa de costeo, se debe aplicar un factor que contemple los gastos generales en los que puede incurrir la firma consultora. Entre éstos se encuentran los de administración, servicios, oficinas, personal no facturable, seguros, entre otros; así como el porcentaje de utilidad esperada antes de impuestos.

Al valor total que se proyectó se le debe adicionar el IVA vigente.

Para finalizar, todos los costos que han sido identificados deben ser enlazados al cronograma definido con anterioridad.

Actividad 11: Revisar el alcance de la evaluación

El objetivo de revisar el alcance de la evaluación en este punto del subproceso es tener una primera instancia de supervisión y validación del trabajo de diseño. El coordinador de la evaluación y los involucrados realizan esta actividad de forma conjunta.

Para ello, se lleva a cabo una reunión con los involucrados con el fin de examinar el contenido del documento (previamente conocido por

ellos). Durante la reunión se discute el alcance y se proponen los ajustes pertinentes al texto.

El producto final de esta actividad es una presentación que describe el alcance de la evaluación revisado y ajustado.

Actividad 12: Validar el diseño de evaluación

Al finalizar esta actividad se tendrá validado el diseño de evaluación por parte de todos los agentes involucrados en el proceso.

El responsable de esta labor es el coordinador de la evaluación quien, en reunión con los involucrados, expone la diseño a validar. Para llevarla a cabo, el coordinador debe realizar las siguientes tareas:

- Enviar para revisión y comentarios de los involucrados la última versión del documento que describe la estrategia de evaluación.
- Programar una reunión con los involucrados para examinar todos los comentarios producto de la revisión del documento.
- Presentar la estrategia a los involucrados.
- Ajustar el documento en concordancia con lo que se definió en la reunión.
- Levantar y hacer firmar el acta de la reunión, , con los compromisos establecidos. Ésta debe incluir el tipo de acuerdos a los que se llegó, el listado de las modificaciones al documento y la decisión final sobre la aprobación de la estrategia de evaluación.

Actividad 13: Aprobar el diseño de evaluación

El Director de la DSEPP, en compañía del Comité de Evaluación, debe estudiar y aprobar las condiciones técnicas del diseño de la evaluación para poder dar inicio al proceso de contratación. Esta actividad implica desarrollar los siguientes pasos:

- Presentar el diseño de la evaluación aprobada por los involucrados a los miembros del Comité y al Director de la DSEPP.
- Discutir los comentarios que haya frente al diseño de la evaluación.
- Levantar un acta de la reunión que incluya explícitamente la decisión que se haya tomado con respecto a la aprobación del diseño y hacerla firmar por los asistentes.

Actividad 14: Solicitar la contratación a la Secretaría General del DNP

La presentación que contiene el diseño aprobado de evaluación se constituye en insumo para un documento técnico que el coordinador de la evaluación prepara para solicitar a la Secretaría General del DNP la apertura del proceso de contratación. El Grupo de Contratación una vez aprobada la apertura del proceso elabora, con el apoyo del coordinador de la evaluación, los términos de referencia o estudios previos para la contratación de la evaluación.

4.2.3 **Fase 2**: Ejecución de la evaluación

Una vez seleccionada la firma consultora, inicia la etapa de ejecución de la evaluación. Para ésta se conforma un Comité Técnico de Seguimiento a la Evaluación, el cual está integrado, como mínimo, por un representante de la entidad ejecutora de la intervención pública que se evaluará, la dirección técnica del DNP a cargo del sector y el coordinador de la evaluación de la DSEPP Las funciones del Comité Técnico de Seguimiento son las siguientes:

a) Apoyar al supervisor del contrato en el seguimiento técnico a los productos, resultado de la consultoría.
b) Emitir recomendaciones al supervisor del contrato sobre la calidad técnica de los productos.

c) Recomendar parámetros de calidad a exigir al consultor.

d) Guardar confidencialidad frente a las versiones preliminares y definitivas de cada uno de los productos revisados en el marco de la Consultoría.

Actividad 1: Realizar una reunión de inicio con la firma consultora seleccionada

En este espacio se formaliza el inicio de la consultoría, se conforma el Comité Técnico de Seguimiento y se establecen todas las reglas necesarias para asegurar el logro de los objetivos esperados de la evaluación.

El Director de la DSEPP determina con la firma consultora las condiciones de trabajo y la mecánica de radicación y corrección de cada uno de los productos. Del mismo modo, se debe hacer énfasis en el rol del Comité Ténico de Seguimiento a la evaluación. Para llevar a cabo esta actividad se requiere del contrato legalizado.

A la reunión de inicio asisten las siguientes personas:

- Director de la DSEPP (responsable de la actividad)
- Abogado asesor de la DSEPP
- Coordinador del Grupo de Evaluaciones Estratégicas
- Miembros del Comité Técnico de Seguimiento a la evaluación
- Coordinador de la evaluación
- Representante Legal de la firma consultora contratada
- Miembros del equipo de trabajo de la firma contratada

Durante la reunión, el Director de la DSEPP expone los aspectos relacionados con la forma como se efectuará la supervisión del contrato y cuáles son los actores relevantes para dicho proceso dentro del comité técnico de seguimiento a la evaluación. Así mismo, se debe aclarar que el canal de comunicación entre la firma y el comité es el coordinador de la evaluación.

Actividad 2: Ejecutar la evaluación

La ejecución se hace conforme a los compromisos definidos en el contrato. El actor principal y único responsable de adelantar la evaluación es la firma consultora contratada, quien debe consolidar los resultados de las labores desarrolladas en los informes de avance y los productos de la consultoría.

Para dar buen término a la evaluación, la firma debe proporcionar cada uno de ellos al coordinador de la evaluación, conforme al cronograma de entregas, quie se encargará de distribuirlos entre los integrantes del Comité Técnico de Seguimiento. En caso de requerirse, la firma consultora realizará las correcciones solicitadas por estas instancias dentro de los tiempos acordados.

Actividad 3: Supervisar el desarrollo de la evaluación

La supervisión de la evaluación tiene como propósito garantizar que la ejecución se lleve a cabo de acuerdo con lo establecido en el contrato de consultoría. Para esto, es indispensable que el coordinador de la evaluación haga un acompañamiento permanente al proceso.

Para adelantar esta actividad se deben tener en cuenta los informes de avance y los productos que presente la firma consultora, así como los términos de referencia y el contrato de consultoría.

Durante la supervisión de la evaluación el coordinador de la evaluación ejercerá la secretaría técnica del Comité Técnico de Seguimiento a la evaluación y estará a cargo de:

- Citar a las reuniones de seguimiento.
- Llevar las actas de dichas reuniones.
- Distribuir los productos entregados por la firma consultora entre los integrantes del Comité Técnico de Seguimiento.
- Recibir los comentarios a los informes de la evaluación que hagan los otros miembros del Comité, consolidarlos y depurarlos, para entregarlos a la firma consultora.
- Mantener informados a los integrantes del Comité sobre las discusiones con la firma consultora.
- Gestionar la información de las entidades públicas requerida por el consultor para el desarrollo de la evaluación. Este trabajo puede consistir, por ejemplo, en contactar a las entidades clave, enviar cartas o correos y hacer seguimiento a las respuestas.

Actividad 4: Revisar los productos entregados

La actividad busca evaluar las condiciones técnicas de los productos y certificar que su contenido se ajuste a los acuerdos celebrados en el contrato.

El Comité Técnico de Seguimiento a la evaluación, en cabeza del coordinador, debe recopilar y consolidar los comentarios de cada uno de sus miembros, con el fin de asegurar que se incluyan todas las recomendaciones al producto revisado. Para lo anterior, el coordinador de la evaluación enviará el documento por medio electrónico a todos los miembros del comité técnico para que éstos la lean, examinen y comenten. Cada actor debe tener en cuenta que el producto cumpla con lo estipulado en los términos de referencia, así como con las precisiones técnicas del caso.

Luego, el coordinador de la evaluación convoca al comité técnico para una sesión de revisión conjunta de los comentarios. En la misma participarán los contratistas y/o funcionarios del DNP y los involucrados de las organizaciones o entidades que pertenezcan al comité, quienes mancomunadamente identificarán las principales observaciones y sugerencias a los productos de la evaluación que se remitirán a la firma consultora. De ser necesario, el coordinador realiza una reunión con el equipo de las direcciones técnicas del DNP involucradas, de tal forma que se presente una posición y un concepto unificado por parte de la entidad.

El resultado final de esta actividad son los productos de la evaluación revisados.

Actividad 5: Retroalimentar a la firma consultora

En esta actividad, se transmiten a la firma consultora todos los comentarios fruto de las discusiones al interior del comité técnico de seguimiento a la evaluación.

El coordinador de la evaluación, como secretario técnico del comité, será el encargado de solicitar a la firma consultora la inclusión de los ajustes en sus productos y justificar técnicamente los requerimientos del comité.

En caso que se presente una cantidad considerable de comentarios o se identifique la necesidad de hacer ajustes profundos, el coordinador de la evaluación puede convocar al consultor para discutir dichas observaciones. Las tareas que se deben desarrollar son:

- **Citar la reunión de revisión de comentarios con la firma consultora:** en ésta participarán los contratistas y/o funcionarios del DNP y los involucrados de las organizaciones o entidades que pertenezcan al comité técnico de seguimiento. También es indispensable la asistencia del director de la evaluación de la firma consultora con su equipo de expertos. Si es preciso, el coordinador de la evaluación puede enviar los comentarios al documento junto con la citación para que la firma consultora pueda dar respuesta a los mismos durante la reunión.

- **Presentación de comentarios:** en el transcurso de la reunión se hace una revisión y análisis de las recomendaciones y comentarios. Se le expone a la firma consultora los elementos generales, específicos y de forma que deben ser ajustados en el texto.

- **Correcciones al producto entregado:** finalmente, el coordinador de la evaluación consigna los acuerdos y las conclusiones de la reunión en un acta o en el formato de asistencia a la reunión (y en los anexos que sean necesarios), .

Actividad 6: Elaborar un concepto técnico con respecto a los productos entregados

La elaboración de un concepto técnico se hace para garantizar que los productos entregados satisfagan las condiciones contractuales. Además, este documento verifica el cumplimiento de los estándares técnicos de la DSEPP así como la robustez, calidad, coherencia, relevancia y pertinencia de los resultados obtenidos.

Esta actividad será realizada por el coordinador de la evaluación. El concepto emitido debe contener, por lo menos, la siguiente información:

- Nombre y objetivo de la evaluación.
- Nombre y número del producto.
- Fecha de entrega del producto.
- Nombre del programa.
- Operador del programa.
- Firma Consultora de la evaluación.
- Tipo de evaluación.
- Responsable de la evaluación.
- Concepto técnico que especifique las razones por las cuales el producto debe ser recibido a satisfacción.

Los insumos que se requieren para adelantar esta labor son:

- Los productos de la evaluación ajustados, entregados por la firma consultora.
- Comentarios realizados por los miembros del comité a los productos.

Las tareas a desarrollar dentro de esta actividad son:

- **Confrontar el contenido de los productos entregados con el alcance solicitado en el contrato de la evaluación:** en ese sentido, por ejemplo, uno de los componentes de los productos requerido con mayor frecuencia es el diseño muestral. En estos casos es necesario revisar si en el contrato, o en la reunión de negociación técnica del mismo, se definió un determinado tamaño de muestra. Ese mismo número de observaciones deberá estar reflejado en el informe metodológico y haber sido recolectado por la firma durante el trabajo de campo.

- **Sintetizar los principales resultados de los productos:** es crucial identificar la relevancia, pertinencia y viabilidad técnica, financiera y política de las propuestas, resul-

tados, conclusiones y recomendaciones presentadas por la firma consultora en los diferentes productos. Adicionalmente, en este punto el coordinador de la evaluación debe establecer si los resultados entregados son coherentes con la información de las bases de datos y los análisis o diagnósticos preparados por el consultor.

- **Identificar las fortalezas y debilidades:** indicar puntos fuertes y débiles de los productos así como la calidad de los análisis contenidos en éstos.

Actividad 7: Aprobar desde el punto de vista técnico los productos de la evaluación

Durante esta actividad, el Coordinador del Grupo de Evaluaciones y el Director de la DSEPP revisan y validan los argumentos técnicos expuestos por el coordinador de la evaluación en el concepto técnico de aprobación y cumplimiento a satisfacción de las condiciones del contrato.

Una vez el Director de la DSEPP aprueba el concepto técnico realizado por el Coordinador de la evaluación, este último prepara los documentos requeridos para que el el producto se reciba a satisfacción y se proceda con el trámite administrativo correspondiente (radicación en el archivo general del DNP y trámite de la cuenta por el valor definido en el contrato).

4.2.4 **Fase 3:** Socialización y uso de los resultados de la evaluación

Esta fase tiene como objetivo la socialización de los resultados de las evaluaciones a través de los canales oficiales, de tal forma que estos sean conocidos por los tomadores de decisiones y los grupos de interés, y sirvan de insumo para la retroalimentación del ciclo de la política pública.

Esto se lleva a cabo recurriendo a diferentes mecanismos de comunicación, entre los que se encuentran una serie de fichas resumen que consolidan en un lenguaje claro y sencillo los resultados de la evaluación[17]. Como complemento se elaboran apoyos audiovisuales.

Actividad 1: Revisar la ficha resumen y presentación de la evaluación

El coordinador de la evaluación hace una revisión de la ficha resumen y presentación de la evaluación entregadas por la firma consultora para garantizar que su contenido sea claro y de fácil asimilación por los tomadores de decisiones y grupos de interés. Estos productos deben incluir los objetivos, resultados más importantes, recomendaciones y una breve descripción de la metodología de la evaluación.

Actividad 2: Coordinar la socialización de los resultados de la evaluación

Esta actividad se hace con el fin de empezar a entregar los resultados de la evaluación a los tomadores de decisiones.

Antes de iniciar dicho proceso es necesario que el Director de la DSEPP examine los resultados y recomendaciones de la evaluación. Para ello, el coordinador de la evaluación cita a una reunión en la que la firma consultora presenta los resultados y recibe los comentarios o propuestas de ajuste. Cuando se requiera, el consultor modificará el documento y la presentación conforme a las sugerencias y opiniones expresadas durante la reunión.

Posteriormente, una vez el Director de la DSEPP ha validado la presentación, el coordinador de la

17 Para un ejemplo de fichas de evaluaciones, ver: http://sinergia.dnp.gov.co/PortalDNP/, sección Sinergia Evaluaciones

evaluación programa la socialización de los resultados por parte de la firma consultora las direcciones técnicas y entidades involucradas.

Actividad 3: Elaboración Matriz de Gestión de Recomendaciones – MGR

Posterior a la socialización de los resultados de la evaluación al Comité Técnico de Seguimiento y a los Directores encargados de la ejecución de la intervención pública evaluada, la DSEPP lidera el proceso de consolidación de la Matriz de Gestión de Recomendaciones – MGR.

La MGR permite la revisión detallada de los resultados y las recomendaciones diseñadas por la firma consultora, cuya implementación permitirá fortalecer y replicar las acciones exitosas de la intervención, resolver los cuellos de botella detectados y resaltar otros elementos relevantes sobre los cuales se debe desarrollar alguna acción. La elaboración de la MGR está a cargo del Comité Técnico de Seguimiento a la Evaluación.

La construcción de esta matriz debe tener en cuenta los siguientes tres elementos generales:

i) Definir la ruta de uso de la evaluación, es decir las acciones que se realizarán en torno a las propuestas realizadas por la evaluación y difusión con actores adicionales, entre otros.

ii) Establecer el orden de prioridades para enfocar los esfuerzos de implementación en las recomendaciones más relevantes para la entidad ejecutora.

iii) Diligenciar la propuesta inicial de la MGR, a la luz de esta definición de recomendaciones prioritarias o de su totalidad, para discutir con la entidad ejecutora de la intervención.

A continuación se muestran los elementos constitutivos de la MGR:

Tabla 3

Matriz de Gestión de Recomendaciones - MGR

Orden o factor de prioridad	Recomendación	¿Acoge la recomendación?		Observaciones	Acciones a desarrollar	Actor responsable	Tiempo de implementación
		Sí	No				

El *primer paso* está dirigido a definir específicamente las recomendaciones que serán acogidas o no por parte de los actores responsables identificados en el paso anterior. Para las recomendaciones que no serán acogidas, la entidad ejecutora o actor responsable debe justificar en la casilla de **observaciones** las razones por las cuales la recomendación es rechazada. En este caso, las casillas siguientes no deberán ser diligenciadas.
En el caso de las recomendaciones que serán acogidas se deben diligenciar la totalidad de las casillas de manera que se especifique la ruta de implementación de la recomendación. Es decir, se deberán definir puntualmente las **acciones a desarrollar** para llevar a cabo la recomendación; **los actores responsables** de su implementación, incluido el arreglo institucional requerido en caso que haya lugar; y el **tiempo de implementación** de estas acciones.

El *segundo paso* corresponde a la revisión de los elementos definidos en la MGR por parte del

Comité Técnico de Seguimiento de la evaluación y la entidad ejecutora. El objetivo de este paso es verificar el alcance de los compromisos adquiridos, teniendo en cuenta que la principal característica de esta actividad es el consenso a partir del cual se definen cada uno de los elementos de la MGR.

El *tercer paso* comprende la aprobación de los compromisos adquiridos en la MGR a través de la elaboración de un acta que incluye tres elementos principalmente:

- La descripción de las acciones realizadas para difundir los resultados y recomendaciones de la evaluación, en la que se incluyen los actores y las instancias en las que fueron socializados.
- El proceso de elaboración de la MGR, en el que se detalla el número de sesiones requeridas para consolidar la matriz, el número de las recomendaciones acogidas y rechazadas, los actores que participaron y otros elementos que resulten relevantes.
- La descripción de la ruta de uso de la evaluación, la cual define otros posibles usos y acciones adicionales a la construcción de la MGR en las que la evaluación podría ser tenida en cuenta como insumo. Por ejemplo: elaboración de documentos de política, acciones de política concretas, tales como rediseño de intervenciones, diseños de proyectos, grupos de discusión y trabajo con entidades territoriales, entre otros.

Actividad 4: Publicar los resultados de la evaluación

El objetivo de esta actividad es brindar al público información que permita la divulgación de los resultados de la evaluación realizada.

El coordinador de la evaluación estará a cargo de la publicación de la ficha resumen y el informe final de resultados y recomendaciones de la evaluación en la página web de Sinergia Evaluaciones (disponible a través de la página web de Sinergia).

Glosario

Condición de interés: Identificación de una situación o característica que afecta a un grupo objetivo: población, instituciones, comunidades, entre otros; puede referirse a situaciones negativas o a problemas (ej. desnutrición crónica, alta tasa de homicidios), como también a situaciones positivas o que tienen un potencial (ej. competitividad, garantía de derechos, etc.) y debe ser factible de cambio a mediano plazo.

Costo - Efectividad: es el costo promedio por cada unidad de resultado final alcanzado.

Economía del gasto: es relación de un bien o servicio utilizado como insumo y su costo.

Efectividad: es el grado en el que los resultados deseados se alcanzan a través de los productos.

Eficiencia: hace referencia al uso óptimo de recursos en una actividad productiva. Es la máxima cantidad de un producto específico que un nivel dado de costo en insumos puede generar, o alternativamente, es el mínimo costo en insumos que se requiere para generar una cantidad dada de un producto específico. Es decir, la eficiencia compara la productividad observada con una productividad esperada.

Eficacia: es el grado de cumplimiento de las metas y objetivos a nivel de productos y resultados.

Estrategias: Conjunto de directrices coordinadas que ayudan a elegir las acciones adecuadas para alcanzar los objetivos PND, orientados a la consecución de resultados. Permiten la definición de condiciones de interés, planes de acción, mecanismos de coordinación, responsables, metas, etc. y orientan el proceso de priorización en la asignación de recursos.

Formulación estratégica: proceso en el que se relacionan los resultados con los productos, acciones y medios necesarios para su implementación, con el fin de medir y mejorar el desempeño de las intervenciones públicas generadoras de valor.

Gestión pública orientada a resultados: modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión que pone énfasis en los resultados y no solo en los procedimientos.

Impacto: son los efectos exclusivamente atribuibles a la intervención pública. La evaluación del impacto trata de identificar todos estos efectos y centrarse en la determinación de los efectos netos atribuibles a la intervención.

Indicador: variable o factor cuantitativo o cualitativo que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros, reflejar los cambios vinculados con una intervención o ayudar a evaluar los resultados de un organismo de desarrollo.

Indicador de desempeño o de los resultados (Performance indicator): variable que permite verificar cambios debidos a la intervención para el desarrollo o que muestra resultados en relación con lo que se ha planeado.

Insumos: Son los factores productivos, bienes y/o servicios con los que se cuenta para realizar la intervención pública.

Mecanismo de coordinación: Proceso mediante el cual se genera sinergia entre las acciones y los recursos de los actores involucrados alrededor de una condición de interés, y se construye

(o redefine, en caso de su preexistencia) un sistema de reglas de juego, formales e informales, a través del cual los actores involucrados encuentran fuertes incentivos para cooperar.

Modelo causal: Establecimiento de las relaciones entre los productos estratégicos que se deben entregar y los resultados estratégicos que se esperan alcanzar.

Objetivos Nacionales: Propuesta de cambio de una situación socioeconómica que debe orientar la definición de los compromisos de política pública en términos de resultados.

Plan Nacional de Desarrollo: carta de navegación que utiliza el Gobierno como marco de referencia para implementar las políticas allí formuladas en un período de cuatro años. Está conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional (Ley 152 de 1994).

Procesos - Actividades: Son el conjunto de procesos bajo el control del responsable de la intervención pública, que transforma insumos en productos.

Productos : Son los bienes y servicios generados por la intervención pública, que se obtienen mediante los procesos de transformación de los insumos.

Productos Estratégicos: son los bienes o servicios generados por las actividades del programa, que contribuyen al logro de los resultados estratégicos.

Productividad: mide qué tan bien una intervención pública logra transformar insumos (cuyos costos son financiados con gasto público) en productos. Así, la productividad logra contestar la pregunta en relación con la transformación de los recursos monetarios en productos. (Arregocés, Jola, & Velasquez, 2012).

Programas: Intervención pública que materializa los objetivos planteados en las políticas públicas a través de la entrega coordinada de productos y la generación de resultados estratégicos a nivel sectorial, intersectorial o con la participación de diferentes niveles de gobierno. Cuenta con una estructura de seguimiento basada en la disposición y el uso de información de desempeño para retroalimentar las decisiones de política pública y orientar las decisiones gerenciales.

Proyecto de inversión: proceso único, temporal y no divisible que, a través de una tecnología específica, y utilizando como insumos factores productivos, bienes o servicios, genera productos que buscan dar solución a una problemática particular enmarcada en los lineamientos de los programas establecidos (Arregocés, Jola, & Velásquez, 2011a).

Resultados: son los efectos intencionales o no de la intervención pública, una vez se han consumido los productos.

Resultados Estratégicos: Resultados finales, intermedios e inmediatos definidos en el modelo lógico.

Resultado final: Efecto esperado de la intervención pública, determinado por la condición de interés, el resultado final da cuenta del logro del objetivo general del Programa PND.

Resultado Intermedio: Resultado que contribuye parcialmente a la generación del resultado final. Se espera que estos resultados conduzcan o aporten al logro del objetivo general, pero en sí mismo, éstos no constituyen el resultado final. Se determinan teniendo en cuenta los factores

causales que afectan directamente a la condición de interés.

Resultado Inmediato: Resultado que contribuye parcialmente a la generación del resultado intermedio. Se determinan teniendo en cuenta los factores causales que afectan la indirectamente a la condición de interés

Seguimiento-monitoreo*:* función continúa que utiliza una recopilación sistemática de datos sobre indicadores especificados para proporcionar a los administradores, y a las principales partes interesadas de una intervención para el desarrollo, indicaciones sobre el avance y logro de los objetivos así como de la utilización de los fondos asignados.

Seguimiento del desempeño *(Performance monitoring)*: proceso continuo de recolección y análisis de datos para comparar en qué medida se está ejecutando un proyecto, programa o política en función de los resultados previstos.

Sinergia*:* Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados.

Sinergia Seguimiento*:* Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

Sinergia Evaluaciones: Sistema Nacional de Evaluaciones.

Bibliografía

Aguilar, Luis (1994). *El estudio de las políticas públicas*. Colección Antologías de Política Pública. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Armijo, M. (2005). Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público. ILPES-CEPAL.

Arellano, D. & Gil, J. (2002). *Nueva gerencia pública en contextos latinoamericanos complejos: Colombia, la guerra interna*. México: CIDE.

Benington, J., & Moore, M. H. (2011). Public Value: Theory and Practice. Macmillan.

Besharov, Douglas J. & Germanis, Peter (eds.) (2001). *Four Evaluations of Welfare Reform: What Will Be Learned*. College Park (Maryland): University of Maryland, School of Public Affairs.

Bresser, Luis Carlos (1999). Reforma estatal en los 90´s. Lógica y mecanismos de control. En: *Hacia el rediseño del Estado. Análisis institucional, reformas y resultados económicos*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

CLAD-BID (2007). *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público,* julio.

Cunill, N. & Ospina, S. (2008). *Fortalecimiento de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación (M&E) en América Latina: Informe comparativo de 12 países*. Caracas: CLAD-Banco Mundial.

DANE. (2009). Metodología Línea Base de Indicadores.

DEGR-DNP (2001). *Criterios orientadores para la Evaluación Ex-Ante de Políticas en la Entidades Públicas del Orden Central* (documento de trabajo). Dirección de Evaluación de Gestión y Resultados, Departamento Nacional de Planeación.

DEGR-DNP (2002, abril). *Hoja de vida Sinergia para indicadores de política de entidad* (instructivo, versión preliminar). Bogotá: Dirección de Evaluación de Gestión y Resultados, Departamento Nacional de Planeación.

DEPP-DNP (2010). *Guía Metodológica para Mejorar el Proceso de Formulación de Políticas Públicas en Colombia*. Documento elaborado por Economía Urbana. Bogotá: DNP.

DEPP-DNP (2010, agosto). *Guía Metodológica para Mejorar el Proceso de Formulación de Políticas Públicas en Colombia*. Documento elaborado por Economía Urbana. Bogotá: DNP.

DEPP-DNP (2010). *Guía sobre elaboración del cronograma y el costeo de una evaluación*. Bogotá: DNP.

DEPP-DNP (2010). *Metodologías DEPP-I-Selección de la Evaluación*. Bogotá: DNP.

DEPP y DIFP-DNP (2010). "Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Lineamientos para el Seguimiento al PND y la Elaboración de los Programas del PND". Bogotá, septiembre.

Departamento Nacional de Planeación (1994). *La evaluación de resultados en el sector público a nivel nacional* (Documento CONPES 2688). Bogotá: DECER-DNP.

Departamento Nacional de Planeación (1995). *Gestión pública orientada a resultados* (Documento CONPES 2790). Bogotá: DEE-DNP.

Departamento de Planeación Nacional (1996). *Hacia una gestión pública orientada a resultados*. Bogotá: Editorial Lito Camargo.

Departamento Nacional de Planeación (2003, octubre). *Renovación de la Administración Pública* (Documento CONPES 3248). Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación (2004, junio). *Renovación de la Administración Pública. Gestión por Resultados y Reforma del Sistema Nacional de Evaluación* (Documento CONPES 3294). Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación (2009). *Guía metodológica para la formulación de indicadores*. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación (2010, abril). *15 años del Sistema Nacional de Evaluación y Gestión de Resultados –Sinergia–. Una mirada desde las evaluaciones de política pública más relevantes*. Bogotá: DNP.

DNP (2012): "Marco Conceptual de la Cadena de Valor, como Unidad Estructural de la Planeación, el Seguimiento y la Evaluación". Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas. Bogotá, Colombia.

Drucker, Peter (1954). *The Practice of Management*. New York: Harper Collins Publishers Inc.

Duran, Patrice (1999). *Penser l'action publique*. París: LGDJ.

Gandour, Miguel (1996). *Las instituciones presupuestales en el contexto de la nueva constitución*. Consultoría realizada con Julieta Solano para el DNP.

Haveman, Robert (1989). Policy Analysis and Evaluation Research after Twenty Years. *Policy Studies Journal*, Vol. 16, United States of America, University of Wisconsin (Madison).

Kusek, Jody y Gögens, Maelize (2010). *Making Monitoring and Evaluation Systems Work: A Capacity Development Toolkit*. Washington: World Bank.

Kusek, J., y Rist, Ray (2005). Manual para gestores del desarrollo. Diez pasos hacia un sistema deseguimiento y evaluación basado en resultados. Washington D.C.: Banco Mundial.

Kusek, Jody y Rist, Ray (2005). *Manual para gestores del desarrollo. Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados*. Washington D.C.: Banco Mundial.

Ley 152 de 1994. Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo.

Mackay, Keith (2006). *Institucionalización de los sistemas de seguimiento y evaluación para mejorar la gestión del sector público* (Serie de Documentos de Trabajo sobre Desarrollo de la Capacidad de Evaluación No. 15). Washington: Banco Mundial.

Mackay, Keith (2007). *Diagnóstico del Sistema Nacional de SyE de Colombia: SINERGIA* (Serie de Documentos de Trabajo sobre Desarrollo de la Capacidad de Evaluación No. 17). Washington: Banco Mundial.

Mark, M. M.; Henry, G. T. y Julnes, G. (2000) *Evaluation: an Integrated Framework for Understanding, Guiding, and Improving Policies and Programs*. San Francisco: Jossey-Bass.

Mokate, Karen Marie (2000, agosto). *El monitoreo y la evaluación: herramientas indispensables de la gerencia social*. Banco Interamericano de Desarrollo-Instituto Interamericano de Desarrollo Social.

Moore, Mark H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press.

Morra, L. y Rist, R. (2009). *The Road to Results: Designing and Conducting Effective Development Evaluations*. Washington: World Bank.

Muller, Pierre (2006). *Les politiques publiques* (6th édition). París: Presses Universitaires de France.

OECD (2002). Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados. *Evaluation and Aid Effectiveness*, No. 6, Development Assistance Committee.

Ortegón, Édgar (2008). *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*. Convenio Andrés Bello, Universidad de Alcalá. Colciencias, Serie Ciencia y Tecnología.

Osorio, Alfredo et ál. (2005). *Sistema de gestión por resultados y planificación estratégica en el sector público*. Buenos Aires: Subsecretaría de la Gestión Pública-Oficina Nacional de Innovación de Gestión.

Ospina, Sonia y Cunill, Nuria (2003). *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática. Experiencias latinoamericanas*. Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Ospina Bozzi, S. & Ochoa, D. (2003). El Sistema Nacional de evaluación de resultados de la gestión pública (Sinergia) de Colombia. En Ospina Bozzi, S. & Cunill, N. *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: Experiencias latinoamericanas*. Caracas: CLAD.

Porter, Michael (1996). What is Strategy? *Harvard Business Review*, Nov/Dec.

Rist, Ray and Kusek, Jody (2004). *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System. A handbook for development practitioners*. Washington, D.C.: World Bank.

Rossi, P., Lipsey, M. y Freeman, H. (2004). *Evaluation: A Systematic Approach* (7th edition). EE. UU.: Sage Publications.

Roth, André-Noël (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.

Sabatier, Paul (2007). *Theories of the Policy Process* (second edition). Boulder (Colorado): Westview Press.

Schiavo-Campo, S. (1999). Strengthening "Performance"in Public Expenditure Management. Asian Review of Public Administration, Vol. XI, No. 2 (July-December 1999), 23-44.

Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2010). Performance Management in the Public Sector. Routledge.

Vestman, Ove & Conner, Ross (2010). The Relationship between Evaluation and Politics. En: *Bridging the gap. The role of monitoring and evaluation in evidence-based policy making*. Unicef.

Wiesner, Eduardo (1994). *La efectividad de las políticas públicas: Un análisis neoinstitucional*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.



Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas